

ПРИДНЕСТРОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. Т. Г. ШЕВЧЕНКО

Институт государственного управления, права и социально-гуманитарных наук

Кафедра государственного управления

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Учебно-методическое пособие

Тирасполь

*Издательство
Приднестровского
университета*

2022

УДК 342(075.8)
ББК Х400я73
К72

Составитель

Г. С. Брусалинская, канд. юрид. наук, доц.

Рецензенты:

Т. А. Демина, канд. юрид. наук, доц., зав. каф. конституционного, муниципального и административного права ПГУ им. Т. Г. Шевченко

Т. Д. Залевская, канд. социол. наук, зав. каф. государственного управления ПГУ им. Т. Г. Шевченко

Конституционное право: учебно-методическое пособие / Составитель Г. С. Брусалинская. — 2-е изд., перераб. и доп. — Тирасполь: Изд-во Приднестр. ун-та, 2022. — 228 с. — (в обл.)

В издании, подготовленном на основе действующих конституций Российской Федерации и Приднестровской Молдавской Республики, новейшего российского и приднестровского законодательства, освещаются общие вопросы современного конституционного права России и активно развивающегося конституционного права Приднестровской Молдавской Республики в сравнительном анализе. Даются понятия и раскрывается содержание основных конституционно-правовых институтов: сущность и значение конституции, основы конституционного строя государства, конституционно-правовой статус личности, классификация прав и свобод человека и гражданина, конституционно-правовая ответственность.

Анализируются дискуссионные проблемы, связанные с формированием конституционно-правовых основ политического развития России и Приднестровья, порядок образования и деятельности органов государственной власти и управления Российской Федерации и Приднестровской Молдавской Республики в сравнительном анализе, их взаимодействие в рамках системы сдержек и противовесов с учетом принципа разделения властей. Выявляется общее и особенное в реализации указанными органами своих полномочий после проведения конституционных реформ в Российской Федерации и в Приднестровской Молдавской Республике, а также в контексте гармонизации приднестровского законодательства с российским.

Рекомендовано студентам дневного и заочного отделений, обучающимся по специальностям «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление», интересующимся общими аспектами российского и приднестровского конституционализма, а также юристам-теоретикам и практикам, применяющим в своей деятельности конституционное право.

УДК 342(075.8)
ББК Х400я73

Рекомендовано Научно-методическим советом ПГУ им. Т. Г. Шевченко

© Г. С. Брусалинская, составление, 2022 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
---------------	---

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Тема 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ (ПРИДНЕСТРОВЬЯ).....	9
В. 1. Понятие и предмет конституционного права.....	9
В. 2. Конституционно-правовые нормы и отношения.....	11
В. 3. Источники конституционного права РФ (ПМР).....	14
В. 4. Место конституционного права в системе права.....	16
В. 5. Методы науки конституционного права.....	17
В. 6. Конституционно-правовые методы регулирующие общественных отношений.....	18
Тема 2. ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА И НАУКИ О НЕМ.....	20
В. 1. Дореволюционное конституционное (государственное) право.....	21
В. 2. Тоталитарное конституционное (государственное) право.....	23
В. 3. Современное (демократическое) конституционное право.....	24
Тема 3. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ УЧЕНИЯ О КОНСТИТУЦИИ.....	26
В. 1. Понятие и сущность Конституции как основного закона государства.....	26
В. 2. Основные принципы Конституции РФ и ПМР (в сравнительном анализе).....	29
В. 3. Юридические свойства Конституции.....	31
В. 4. Функции Конституции.....	33
В. 5. Структура Конституции.....	34
В. 6. Толкование Конституции.....	35
Тема 4. ГУМАНИСТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ.....	37
В. 1. Понятие конституционного строя.....	37
В. 2. Человек, его права и свободы – высшая ценность.....	38
В. 3. Суверенитет народа.....	39
Тема 5. ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО. ПОНЯТИЕ И СООТНОШЕНИЕ.....	41
В. 1. Демократическое государство.....	41
В. 2. Разделение властей.....	44
В. 3. Правовое государство.....	46

Тема 6. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ В РФ И ПМР	48
В. 1. Понятие и принципы правового статуса гражданина и человека в России и в ПМР	48
В. 2. Конституционно-правовое регулирование гражданства в РФ и в ПМР	51
В. 3. Порядок приобретения гражданства РФ (ПМР)	53
В. 4. Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства в РФ (ПМР)	57
Тема 7. ЛИЧНЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАН	60
В. 1. Личные (гражданские) права и свободы	60
В. 2. Свобода печати и информации	62
В. 3. Право на объединение (ст. 33 Конституции ПМР)	64
В. 4. Свобода собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций... (ст. 31 Конституции РФ; ст. 32 Конституции ПМР)	67
В.5. Право обращений и право на участие в управлении делами государства	70
Тема 8. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РФ (ПМР).....	72
В. 1. Экономическая основа (экономические права граждан)	72
В. 2. Социальное государство (социальные и культурные права граждан)	75
Тема 9. ОБЩИЕ ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА	80
В. 1. Понятие гарантий прав и свобод человека и гражданина	80
В. 2. Международная защита (в РФ).....	83
В. 3. Возмещение ущерба	87
Тема 10. ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН	88
Тема 11. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	91
В. 1. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности.....	91
В. 2. Специфика конституционно-правовой ответственности.....	93
В. 3. Санкции как форма выражения конституционно-правовой ответственности.....	95
В. 4. Субъекты конституционно-правовой ответственности	97
В.5. Основания конституционно-правовой ответственности	99
ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ	
Тема 12. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА.....	103
В. 1. Понятие и специфика форм государственного устройства	103
В. 2. Федеративное государство	104
В. 3. Сравнительный анализ статусов унитарного государства и федерации.....	106
Тема 13. СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РФ	108
В. 1. Становление и развитие Российской Федерации	108
В. 2. Конституционно-правовой статус РФ	111

Тема 14. КОНСТИТУЦИОННАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РФ (ПМР)	115
В. 1. Понятие государственного органа РФ (ПМР)	115
В. 2. Система государственных органов РФ (ПМР).....	116
Тема 15. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ	119
В. 1. Основные этапы становления и развития федеративного устройства России	119
В. 2. Конституционно-правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами	122
В. 3. Порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта	125
В. 4. Статус субъектов Российской Федерации	127
В. 5. Конституционно-правовые основы национальной и региональной политики в Российской Федерации.....	129
Тема 16. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА	132
В. 1. Понятие избирательной системы и избирательного права	132
В. 2. Принципы проведения выборов	133
В. 3. Регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков	135
В. 4. Избирательные комиссии	137
В. 5. Выдвижение, регистрация и статус кандидатов	138
В. 6. Предвыборная агитация	139
В. 7. Порядок голосования, подсчета голосов избирателей, установление результатов выборов и их опубликование. Финансирование выборов, ответственность за нарушение избирательных прав граждан	140
В. 8. Виды избирательных систем	141
Тема 17. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА РФ И ПРЕЗИДЕНТА ПМР. АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ И ПРЕЗИДЕНТА ПМР	143
В. 1. Становление института Президента в РФ и в ПМР	143
В. 2. Порядок выборов Президента РФ (Президента ПМР) и его вступления в должность	145
В. 3. Правовой статус Президента РФ (Президента ПМР)	148
В. 4. Полномочия Президента РФ (Президента ПМР).....	150
В. 5. Правовые акты Президента РФ (Президента ПМР) (ст. 65 Конституции ПМР)....	154
В. 6. Основания досрочного прекращения полномочий Президента РФ (Президента ПМР).....	155
Тема 18. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ. ПРАВИТЕЛЬСТВО РФ (ПРАВИТЕЛЬСТВО ПМР)	157
В. 1. Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти. Правительство ПМР	157

В. 2. Состав и порядок формирования Правительства РФ	158
В. 3. Полномочия Правительства РФ.....	160
В. 4. Понятие и виды исполнительных органов власти и их взаимоотношения с Правительством.....	163
В. 5. Организация деятельности Правительства РФ.....	164
В. 6. Акты Правительства РФ (Правительства ПМР).....	166
Тема 19. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ – ПАРЛАМЕНТ РФ. ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ ПМР. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ (гл. 5, ст. 94–109 Конституции РФ; раздел III, ст. 67–76 Конституции ПМР);.....	
В. 1. Понятие, роль, структура и полномочия Парламента. Федеральное Собрание – Парламент РФ	168
В. 2. Совет Федерации.....	170
В. 3. Государственная Дума Российской Федерации.....	173
В. 4. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания. Парламентские слушания	176
В. 5. Конституционно-правовой статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания.....	179
В. 6. Акты Федерального Собрания и его палат. Законодательный процесс (ст. 71 Конституции ПМР)	181
Тема 20. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РФ И В ПМР. ПРОКУРАТУРА РФ (ПРОКУРАТУРА ПМР) (Раздел III гл. 5–6 ст. 80–92 Конституции ПМР)	
В. 1. Конституционные основы правосудия.....	185
В. 2. Конституционный суд РФ (Конституционный суд ПМР)	189
В. 3. Законодательное регулирование судебной власти в РФ и ПМР.....	192
В. 4. Прокуратура РФ (Прокуратура ПМР).....	196
Тема 21. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ И В ПМР (гл. 8, ст. 130–132 Конституции РФ; ст. 77–79 Конституции ПМР).....	
В. 1. Понятие местного самоуправления	198
В. 2. Принципы местного самоуправления	201
В. 3. Система местного самоуправления	202
В. 4. Полномочия местного самоуправления.....	207
В. 5. Конституционные гарантии местного самоуправления.....	209
ВОПРОСЫ К ЗАЧЕТУ.....	211
ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ	213
ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ	217
РЕКОМЕНДОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА	226

ВВЕДЕНИЕ

Мы живем в эпоху высокой динамики перемен, когда окружающий нас мир очень быстро трансформируется и большинство людей далеко не всегда успевают осмыслить происходящие изменения. Для адекватной оценки и понимания этих перемен необходимы базовые знания об обществе и государстве, гражданами которого мы являемся. С этой целью в школьную программу включен курс «Обществознание».

На непрофильных факультетах вузов студенты изучают «Правоведение», а на профильных – студентам преподают курс «Теория государства и права». После его освоения следует изучение первой и самой важной отрасли права – конституционного права, положения которого заложили базу Основного закона государства – Конституции.

Конституционным правом в настоящее время занимаются ученые во всех странах. Настоящий учебный курс является оригинальным и акцентирует внимание студентов, преподавателей и юристов-практиков на сравнительном анализе конституционных положений Российской Федерации и Приднестровской Молдавской Республики.

После проведения 17 сентября 2006 г. в Приднестровье референдума по вопросу взаимоотношений Приднестровской Молдавской Республики с Российской Федерацией и Республикой Молдова практически сразу начался основанный на выборе приднестровского народа процесс гармонизации приднестровского законодательства с российским.

За этот период было принято много изменений и дополнений в Основные законы как в Приднестровье, так и в Республике Молдова и в Российской Федерации, где была проведена масштабная конституционная реформа в 2020 г.

Сравнительный анализ конституционных норм, выявление сходств и отличий, специфики законов унитарного и федеративного государства проведен в целях более глубокого и системного понимания специалистами важности фундаментальных знаний в сфере общественных отношений и их значимости в ближайшей перспективе.

Структурно курс состоит из двух частей (общей и особенной) и построен на переходе от более простых тем – введение в конституционное право, основы конституционного строя, конституционно-правовой статус личности, понятие и основания приобретения гражданства – к более сложным – правовые основы деятельности органов государственной власти и управления и особенности их деятельности и взаимодействия между ними.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Тема 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ (ПРИДНЕСТРОВЬЯ)

В. 1. Понятие и предмет конституционного права

Конституционное право – одна из отраслей правовой системы, достаточно давно сложившаяся в Российской Федерации и получившая в последнее время активное развитие в Приднестровье.

Для уяснения понятия конституционного права необходимо определить его предмет и метод.

Предметом конституционного права как отрасли права являются общественные отношения, возникающие в связи с закреплением и регулированием:

1. Основ конституционного строя Российской Федерации (Приднестровской Молдавской Республике)¹, суверенитета народа и форм его осуществления, принципов государственного устройства и разделения властей, социального и светского характера государства, идеологического многообразия, верховенства конституции в государстве.

2. Взаимоотношений между государством и личностью, правовых основ статуса граждан РФ (ПМР), лиц без гражданства и иностранных граждан, находящихся на территории России (Приднестровья), прав и свобод человека и гражданина и гарантий их реализации.

3. Организации и функционирования системы высших органов РФ (ПМР): Президента, Парламента, Правительства, органов судебной власти, прокуратуры, а также местного самоуправления.

¹ Далее по тексту – РФ и ПМР

Метод правового регулирования конституционного права многоаспектен, что обусловлено многообразием содержания и сложным характером общественных отношений, объединяемых предметом конституционного права.

Способом воздействия государства на общественные отношения, составляющие предмет конституционного права, является *наделение одной из сторон государственно-властными полномочиями*. Такой метод регулирования полномочия в юридической науке называется «*метод властеотношений*».

Разновидностью способов воздействия государства на общественные отношения, входящие в предмет конституционного права, является установление конкретных полномочий и обязанностей участников отношений (организация выборов, деятельность депутатов и т. д.)

Методу регулирования общественных отношений свойственна такая особенность, как *политико-правовой характер регулирования* (закрепление в Конституции либеральных принципов, категорий общественных идеалов и т. д.)

Метод конституционного права использует и такие классические способы воздействия на участников общественных отношений, как дозволение, запрет, возложение обязанностей, установление равенства сторон в отношениях.

Таким образом, **конституционное право** – ведущая отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, установленных (санкционированных) государством, в которых закреплены основы конституционного строя РФ (ПМР), взаимоотношений между государством и личностью, организации и деятельности системы органов государственной власти, местного самоуправления.

Более современное понятие конституционного права звучит следующим образом: **Конституционное право** – ведущая отрасль права России (Приднестровья), представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, которые определяют организационное и функциональное единство общества, его статус как целостной политической, экономической и социальной системы: основы конституционного строя Российской Федерации, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство, систему государственной власти и систему местного самоуправления.

В. 2. Конституционно-правовые нормы и отношения

Нормы конституционного права – это правовые нормы, регулирующие общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.

Для норм конституционного права характерны все признаки норм иных правовых отраслей: общеобязательность, установление государством их реализации с помощью системы государственных гарантий, защита от нарушений принудительными средствами и т. д.

Вместе с тем нормам конституционного права присущ ряд специфических особенностей. Нормы конституционного права *регулируют наиболее важные общественные отношения*. Они носят учредительный характер, являются основополагающими для норм других отраслей права. Кроме того, для осуществления норм конституционного права характерен особый механизм реализации через конкретные нормы других отраслей права. Так, в статьях нормативно-правовых актов, содержащих нормы конституционного права, формулируются, как правило, лишь диспозиция и гипотеза, а санкции содержатся в законодательных актах иных правовых отраслей (уголовного, административного и др.)

Классификация норм конституционного права может быть произведена по различным основаниям и критериям:

1. По *объекту* правового регулирования нормы конституционного права делятся на:

- закрепляющие и регулирующие основы конституционного строя государства (глава 1 Конституции РФ, Раздел I Конституции ПМР);
- устанавливающие правовой статус личности, права и свободы человека и гражданина (глава 2 Конституции РФ, Раздел II Конституции ПМР, законодательные акты о гражданстве РФ (ПМР), о статусе иностранных граждан);
- регулирующие порядок образования и деятельности системы органов государственной власти (главы 4-8 Конституции РФ, Раздел III Конституции ПМР,).

2. По *характеру* содержащихся предписаний:

- *управомочивающие* – устанавливают право лица на совершение определенных действий (например, «каждый имеет право на труд...»);

- *обязывающие* – устанавливают обязанность лица действовать тем или иным указанным в норме образом (например, «каждый обязан сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам»);

- *запрещающие* – устанавливают запреты на совершение определенных действий (например, «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя...»).

3. По степени определенности содержащихся предписаний:

- *императивные* – это правила поведения, строго предписывающие определенный вариант поведения субъектов права; не допускается отступлений от него (например, Президент РФ обладает неприкосновенностью);

- *диспозитивные* – правила поведения, предоставляющие субъектам права возможность выбора варианта поведения, правомочия действовать по собственному усмотрению (например, участие граждан РФ в выборах в органы государственной власти и управления РФ является добровольным);

- *альтернативные* – правила, которые так же, как и диспозитивные нормы, представляют субъектам права возможность выбора варианта поведения, но лишь в строго определенных в законе рамках (например, в ряде случаев по Конституции РФ Президент РФ может объявить об отставке Правительства РФ либо использовать согласительные процедуры).

4. По юридической силе (форме закрепления):

- конституционные (обладающие высшей юридической силой);
- содержащиеся в иных законодательных актах.

5. По времени действия:

- постоянные;
- временные.

6. По территории действия:

- общефедеральные (республиканские);
- действующие на территории отдельного субъекта РФ (отдельной административно-территориальной единицы);
- локальные.

7. По природе (характеру) действия:

- *материальные* – непосредственно регулируют отношения, возникающие в обществе;

– *процессуальные* – устанавливают механизмы реализации материальных норм права; устанавливают определенный порядок осуществления юридических действий (например, нормы, устанавливающие порядок принятия нормативных правовых актов).

Нормы конституционного права могут объединены в правовые институты по признаку регулирования однородных и взаимосвязанных общественных отношений, имеющих относительную обособленность (институт гражданства, институт избирательного права).

Общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, являются **конституционно-правовыми** отношениями. Содержанием конституционно-правового отношения является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, предусмотренных нормами конституционного права.

Субъектами конституционно-правовых отношений выступают:

1. Народ (при проведении референдумов, выборов в высшие органы государства и т. д.).
2. Государство (РФ и ПМР в международных отношениях).
3. Административно-территориальные единицы – районы, города, районы в городах, городские и муниципальные округа, поселки и села.
4. Государственные органы законодательной, исполнительной и судебной власти.
5. Органы местного самоуправления.
6. Президент РФ (Президент ПМР) – глава государства.
7. Общественные объединения граждан – партии, общественные организации, движения, комитеты и т. д.
8. Депутаты представительных органов государственной власти.
9. Комиссии и комитеты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ (Верховного Совета ПМР).
10. Общие собрания граждан, сельские сходы.
11. Избирательные комиссии.
12. Граждане РФ (граждане ПМР).
13. Иностранцы и лица без гражданства, беженцы и вынужденные переселенцы.

Основаниями возникновения конституционно-правовых отношений являются юридические факты (события – не зависящие от

воли человека) и деяния (зависящие от воли человека): действия и бездействия.

Конституционно-правовые отношения могут также классифицироваться по целевому назначению (правоустановительные, правоохранительные).

В. 3. Источники конституционного права РФ (ПМР)

Источники конституционного права (в юридическом смысле) – юридические формы, способы выражения правовых норм, регулирующих общественные отношения, составляющие по своему содержанию предмет (государственного) конституционного права.

Источниками конституционного права являются законодательные и иные правовые акты, содержащие нормы конституционного права:

1. Конституция РФ (Конституция ПМР) – главный источник государственного права. Основной закон большинства государств (романо-германской правовой системы). Ее нормы регулируют наиболее важные общественные отношения. Конституция – правовая основа, фундамент всего действующего законодательства. В соответствии с ней строится вся нормотворческая деятельность в государстве.

2. Законы РФ (Законы ПМР): федеральные конституционные законы РФ (конституционные законы ПМР)¹ и федеральные законы РФ (законы ПМР), различающиеся по юридической силе, предмету ведения, порядку принятия и особенностям применения в их отношении отлагательного вето Президента.

Конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным самой Конституцией (часть 3 п. 5 ст. 71 Конституции ПМР). Например, Конституционный Закон «О Конституционном суде ПМР». Конституция закрепляет порядок принятия конституционных законов и принятия законов. В Конституции установлено верховенство этих законов над всеми иными актами государственных органов. Для характеристики законов как источников конституционного права важное значение имеет положение Конституции о том, что законы подлежат официальному опубликованию. Любые нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут

¹ Далее по тексту – ФКЗ и ФЗ

применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

3. Указы и распоряжения Президента РФ (Указы и распоряжения Президента ПМР), путем издания которых Глава государства реализует свою компетенцию. Они обязательны для исполнения на всей территории ПМР. В п. 3 ст. 65 Конституции ПМР подчеркивается, что указы и распоряжения не должны противоречить Конституции ПМР и законам ПМР.

4. Постановления Государственной Думы и Совета Федерации в РФ (Верховного Совета ПМР), которые в соответствии со ст. 71 Конституции ПМР принимаются большинством голосов от числа депутатов, присутствующих на заседании Верховного Совета ПМР, при наличии кворума, если иное не оговорено Конституцией и законом.

5. Декларации (Декларация о языках народов России от 25.10.1991 г., Декларация о суверенитете ПМР 1990 г.). Как правило, в форме деклараций закрепляются общие принципы конституционно-правового развития.

6. Постановления и распоряжения Правительства РФ, а с 2012 г. и **постановления и распоряжения Правительства ПМР** (в связи с введением института Правительства ПМР в результате конституционной реформы 2009–2011 гг.), издаваемые на основании и во исполнение Конституции РФ (Конституции ПМР), законов, нормативных актов Президента РФ (Президента ПМР). Они обязательны к исполнению в РФ (в ПМР), могут быть отменены Президентом РФ (Президентом ПМР) вследствие их противоречия Конституции РФ законам и Указам Президента РФ (Указам Президента ПМР).

7. В РФ и в ПМР Правительство принимает также **заключения** (по вопросам о введении/отмене налогов, освобождении от их уплаты и т. д.), что предусмотрено п. 5 ст. 97 Конституции ПМР.

8. Регламент Палат Федерального Собрания РФ (Верховного Совета ПМР) – содержит конституционно-правовые нормы, регулирующие вопросы организации и деятельности Комитетов и комиссий – рабочих органов Государственной Думы и Совета Федерации ФС РФ (Верховного Совета ПМР).

9. Общепризнанные **принципы и нормы международного права и международные договоры РФ (ПМР)**.

10. К числу специфических источников конституционного права относятся **решения Конституционного суда РФ (Конституцион-**

ного суда ПМР), так как его постановления окончательны, не подлежат обжалованию, вступают в силу немедленно после его провозглашения. Действуют непосредственно, не требуют подтверждения другими органами (должностными лицами).

11. Акты органов местного самоуправления (например, решения городского совета народных депутатов).

12. В отдельных случаях источником конституционного права могут быть акты, издаваемые **чрезвычайными государственными органами** в условиях введения военного или чрезвычайного положения.

Источниками конституционного права являются не все перечисленные акты, а лишь те из них, которые содержат нормы конституционного права.

В. 4. Место конституционного права в системе права

Конституционное право занимает *ведущее место* в общей правовой системе РФ (ПМР), что обусловлено тем, что его нормы регулируют наиболее важные общественные отношения жизнедеятельности государства: общественный строй, взаимоотношения государства с личностью, порядок образования и деятельности системы государственных органов, национально-государственное устройство.

Конституционное право занимает ведущее место в системе права и в силу характера и содержания его основного источника – Конституции РФ (ПМР). В нормах конституционного права закреплены основополагающие принципы всех других правовых отраслей.

Ведущее место конституционного права определяется и тем, что конституционные нормы лежат в основе всей текущей нормотворческой деятельности. Особенно эта роль государства возрастает с принятием новой Конституции, когда вслед за ней коренным образом совершенствуется, изменяется и дополняется вся законодательная система государства.

Система отрасли права – это ее внутреннее строение, отражающее присущую ей группировку норм, их взаимосвязи и место в отрасли.

Система конституционного права как отрасли включает следующие группы норм:

1. Закрепляющие и регулирующие основы конституционного строя ПМР.

2. Устанавливающие основы взаимоотношений между государством и личностью, права, свободы и обязанности человека и гражданина.

3. Закрепляющие национально-государственное устройство РФ (ПМР).

4. Закрепляющие порядок образования и функционирования, основы компетенции системы высших органов государственной власти, а также местного самоуправления.

5. Закрепляющие порядок внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции, заключительные и переходные положения.

Конституционное право, как и любая другая отрасль права, состоит из двух частей – *Общей* и *Особенной*, в каждой из которых отражены институты (институт гражданства, институт президентства). В **Общей части** содержатся вводные понятия, такие как предмет, метод, источники конституционного права, основы конституционного строя, права, правовой статус личности, институт гражданства, конституционно-правовая ответственность. В **Особенной части** изучается административно-территориальное (федеративное) устройство государства, особенности конституционно-правового статуса органов государственной власти и управления, значение их деятельности, порядок их организации и взаимодействия, основы местного самоуправления.

Следует отметить, что наиболее тесно Конституционное право взаимосвязано с такими отраслями, как муниципальное, административное, финансовое, налоговое право, в меньшей степени – с уголовным, гражданским и трудовым правом.

В. 5. Методы науки конституционного права

Если определения *объекта и предмета* науки дают понять, **что** она изучает, то выяснение ее *метода* направлено на общее понимание того, **как, каким образом**, какими способами она это делает.

Специфичность метода науки конституционного права как метода каждой науки определяется прежде всего особенностями ее предмета. Эта специфичность может выражаться и в том, что, хотя тем или иным конкретным методом могут пользоваться и другие науки, тем не менее в данной науке этот метод занимает особо важное место и играет определяющую роль.

1. Метод формально-логического (или формального юридического) *анализа*, состоящий в уяснении сути и значимости закона, иного нормативного акта, исходя из его собственного содержания.

2. Очень важную роль в науке конституционного права играет широко используемый в ней *сравнительный* (компаративный) *метод* (сравнительное сопоставление конституционно-правового строя различных стран). С помощью этого метода облегчается и объективная оценка места и роли опыта каждой страны в развитии конституционного права и науки о нем. На этой же основе наука конституционного права имеет возможность вырабатывать практические рекомендации по совершенствованию конституционного законодательства в соответствующей стране.

3. Сравнительный метод дополняется *сравнительно-историческим методом*, значение которого состоит прежде всего в том, что он требует сопоставления национальных конституционно-правовых систем не только в статике, т. е. с точки зрения достигнутого на данный момент, но и в исторической динамике, с точки зрения их возникновения и развития.

4. Немаловажное значение в науке конституционного права имеет и *метод конкретного социально-правового исследования*, особенно когда необходимо досконально отразить конституционно-правовой опыт конкретной страны или специфические особенности каких-либо ее конституционно-правовых институтов.

Перечень указанных методов не является исчерпывающим.

В. 6. Конституционно-правовые методы регулирования общественных отношений

Для выявления специфики конституционного права большое значение имеет не только определение его предмета, но и ис-

пользуемых методов правового регулирования общественных отношений, т. е. совокупности правовых приемов воздействия на общественные отношения, применяемых государственными органами при регулировании этих отношений.

Доминирующая точка зрения сводится к тому, что в конституционном праве преобладает *метод императивного регулирования*, но с развитием отрасли в соответствии с общей тенденцией на демократизацию общественной жизни в ней всю большую роль будет играть *метод диспозитивный (координации)*.

Однако один и тот же метод может характеризовать несколько отраслей права. В частности, *метод волевого воздействия* в сочетании с отдельными элементами договора характерен как для государственного (конституционного) права, так и для иных отраслей публичного права.

На самом деле любая отрасль права, включая конституционное, на всех этапах развития права использовала следующие юридические возможности регулирующего воздействия на общественные отношения:

- предписание (обязанность совершения определенных юридически значимых действий);
- запрет;
- дозволение (допустимость определенного поведения).
- обязывание (метод властного связывания или наделения обязанностями субъектов конституционного права).

Юридическая характеристика *предписаний* выражена в том, что они опосредуются правоотношениями, в которых на одну сторону возложена юридическая обязанность совершить активные действия, а другая сторона обладает правом требовать, а в случае неисполнения – возможностью обеспечить реальное исполнение юридической обязанности.

Посредством предписания провозглашается большинство норм конституционного права, относящихся прежде всего к организации и деятельности органов государственной власти.

Юридические *запреты* (вид предписания) являются важным и необходимым юридическим средством охраны прав и законных интересов граждан, общественных объединений, создания преград для социально вредного поведения, обеспечения организованности в обществе.

Запрет в праве – это особого рода обязанность, выражающаяся в требовании воздерживаться от совершения определенного рода действий, т. е. обязанность пассивного содержания.

Что касается *дозволений* в конституционном праве, то здесь используется иной правовой принцип – принцип четкого определенного перечня полномочий, которые позволяют субъектам конституционного права совершать юридически значимые действия.

Однако в целом конституционно-правовое регулирование общественных отношений основывается на властно-императивных началах. Для него наиболее характерны предписания и запреты.

Тема 2. ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА И НАУКИ О НЕМ

В XIX в в России сменилось два типа конституционного права:
– *дореволюционное* конституционное (государственное) право, отражающее переходы страны от абсолютной к конституционной монархии (1905 – февраль 1917 г.), а затем – к парламентской республике;

– *тоталитарное* конституционное (государственное) право, появившееся в результате свершения Октябрьской революции и просуществовавшее в разных странах вплоть до периода перестройки (вторая половина 80-х гг.).

Сейчас в России (и в ПМР) сложился новый тип конституционного права, соответствующий переходу общества к демократии и учреждающий правовое государство с признанием высшей ценностью прав и свобод человека и гражданина.

Нынешний, демократический тип конституционного права представляет собой восприятие демократических принципов, выработанных мировой цивилизацией.

Наука конституционного права является **отраслевой** (помимо того, что существуют еще общетеоретические, исторические, сравнительно-правовые, прикладные, комплексные).

В общей форме **предмет науки конституционного права** представляет собой исследование одноименной отрасли – ее теоретических основ, особенностей правового регулирования, видов ее норм, изучение практики ее реализации, тенденции развития конституционно-правового законодательства в современных условиях и т. д. Наука конституционного права раскрывает присущие данной отрасли закономерности, формулирует основные понятия и категории, анализирует функции и роль конституционно-правовых институтов.

Наука конституционного права, как и всякая другая наука, является системой знаний, т. е. представляет собой упорядоченную совокупность относительно самостоятельных комплексов теоретических положений, выстроенных в определенной логической последовательности.

В. 1. Дореволюционное конституционное (государственное) право

Со второй половины XIX в. (начало царствования царя Александра II) начинается процесс перестройки государственной системы и перерастания абсолютной монархии в конституционную.

17 октября 1905 г. Николаем II был издан Манифест, провозгласивший незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов. Это был первый в истории России акт о гражданских правах и свободах.

Манифест провозгласил создание бессловного законодательного органа – Государственной Думы с правом законодательной деятельности. Основные законы учредили двухпалатную парламентскую систему (Государственная Дума и Государственный Совет).

Общегосударственные законы того времени были прообразом Российской Конституции.

Развитие нового конституционного права происходило под влиянием ведущих политических партий, особенно партии конституционных демократов (*кадетов*). В программу партии входило создание двухпалатного парламента, в котором 2-я палата состояла бы из представителей органов местного самоуправления.

Другая влиятельная партия того времени – центристская «Союз 17 октября» (*октябристы*) также требовала принятия новой Конституции, представительной системы, основанной на всеобщем избирательном праве, хотя она и не отвергала самодержавия и сильной власти.

Правые партии (*черносотенцы*) вообще не хотели изменения государственного строя.

Таким образом, страна медленно эволюционировала в сторону конституционной монархии.

В ходе февральской революции (1917 г.) конституционная монархия была легитимно свергнута. Были упразднены жандармерия, полиция и цензура.

Временное правительство проводило курс на недопущение скатывания страны к диктатуре и на проведение Учредительного собрания.

Русское государствоведение конца XIX – начала XX вв. образует единый этап развития науки государственного права. Особенно много для ее развития в начале XX в. сделали такие известные ученые как А. С. Алексеев, В. М. Гессен, Н. М. Коркунов, Н. И. Лазаревский и др., которые разрабатывали учение о юридической природе государства и государственной власти.

В то же время этот этап можно разделить на два периода:

- до издания Манифеста 17 октября 1905 г.;
- после его издания.

В первый период наука государственного права делала акцент на изучении зарубежных форм правления: подчеркивала, например, преимущества английской конституционной монархии, что способствовало осознанию отсталости российского самодержавного строя, т. е. подталкивало власти к реформам.

Во втором периоде началась разработка теории новой формы правления в России.

Три основных направления науки государственного права того периода были представлены следующим образом:

- либерализм;
- позитивизм;
- социологический позитивизм.

Представитель первого направления *Б. Н. Чичерин* полагал, что западная модель государственной власти вполне применима и к российским условиям, а также что наиболее оптимальной для того времени

является конституционная монархия. Он отстаивал позиции естественного права, разделения властей, обязанности государства сохранять гражданские и политические свободы и независимость суда.

Представитель второго направления *Н. М. Коркунов* видел в государстве «общественный союз», представляющий собой принудительное властвование над свободными людьми. Считал, что государственное право определяет организацию государственной власти, регулирует ее деятельность и устанавливает права и обязанности граждан.

Представитель третьего направления *А. С. Алексеев* под государственным правом понимал совокупность норм, определяющих существо и организацию верховной власти, и деятельность властей, подчиненных, права и обязанности подданных. Представитель этой же школы *В. В. Ивановский* считал, что государственное право – не чисто юридическая наука, а часть обществоведения; ее предметом является не только форма государства, но и государство в целом.

Русская школа государственного права развивалась в трудных условиях самодержавной власти. Ее представители не были революционерами, они верили в эволюцию государственного строя по западному образцу, но не успели создать теорию российского республиканизма – слишком коротким оказался этот период, сменившийся большевистским тоталитаризмом.

В. 2. Тоталитарное конституционное (государственное) право

Начинает складываться с 25 октября 1917 г., когда II Всероссийским съездом Советов был принят *Декрет о власти*, оформивший государственный переворот.

Как исходные принципы, так и последующее развитие тоталитарного государственного права обуславливались учением марксизма-ленинизма, которое рассматривало государство как главное орудие перестройки всех общественных отношений в соответствии с целями коммунизма. На словах права были гарантированы, но на деле ни один индивид не мог требовать их от государства, ибо действовал принудительный коллективизм в пользовании правами, а право рассматривалось как олицетворение всеобщих интересов.

Развитие нового государственного права началось с утверждения Республики Советов. В. И. Ленин объявил, что парламентарная республика «была бы шагом назад».

Необузданная исполнительная власть – самое страшное, что внесли большевики в новое государственное право. При полном отрицании прав и свобод человека эта власть, сразу ставшая самой главной, не стесненная судебным контролем, порождала чудовищные злоупотребления (расстрелы, аресты, выселения, вынужденная эмиграция). *Произошло сращивание партийной и государственной власти, ее полная централизация.*

Сталинизм обусловил появление в Конституции 1936 г. раздела об основах общественного строя – экономической и политической основы социализма. В сущности же дело сводилось к закреплению господства в экономике государственной собственности и планового ведения хозяйства (в силу чего в литературе сталинскую конституцию порой называют «индустриальной»), а также к полному исключению политического плюрализма.

Модификации государственного права в годы правления Н. С. Хрущева и Л. И. Брежнева не затронули его сути. На фоне некоторых демократических декларативных норм в Конституции СССР 1977 г. и Конституциях союзных республик 1978 г. в стране действовали «правовые механизмы», начисто перечеркивающие свободу слова, печати, вероисповедания, политической деятельности, многие личные права граждан.

Несмотря на определенные достижения науки советского государственного права, идеологическая зашоренность не позволяла дать объективную оценку действительности и выработать обоснованный прогноз социально-экономических и социально-политических преобразований, предложить модели реформирования механизма управления на федеральном, региональном и местном уровнях.

В. 3. Современное (демократическое) конституционное право

В СССР с конца 80-х гг. XX в. начался процесс реформ (перестройка), который затронул и сферу государственного права. Наиболее видным политическим деятелем того времени был М. С. Горбачев,

ставший впоследствии первым и последним Президентом большой страны. Начался процесс расширения свободных прав союзных республик. В апреле 1990 г. был провозглашен суверенитет РСФСР, а 12 июня 1991 г. был впервые всенародно избран ее первый Президент – Б. Н. Ельцин. Август 1991 г. был ознаменован образованием Содружества Независимых Государств, в которое вошли 12 республик бывшего СССР (без прибалтийских республик).

В Конституциях России и бывших союзных республик были исключены из официального названия государств слова «советское» и «социалистическое». Появились важные новеллы в механизме государственной власти: введен институт *президентства*, учреждены *двухпалатный Верховный Совет и Конституционный Суд*. Избирательная система приобрела демократический характер, расширились права местных органов власти.

После трагических событий 3–4 октября 1993 г. (попытка смены существующей власти путем государственного переворота в результате противостояния, возникшего между Президентом и Верховным Советом РФ) на всенародное голосование была вынесена новая Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. Одновременно были проведены выборы в новые органы государственной власти (Государственную Думу и Совет Федерации). Этим завершился конституционный кризис, а в стране установилась новая форма правления – *парламентско-президентская*.

В настоящее время изучаются новые российские (приднестровские) конституционно-правовые институты. Современная конституционно-правовая наука нацелена на помощь демократическим институтам, органам государственной власти и местного самоуправления в выявлении и выражении общественного мнения. Основные тенденции в этом направлении сегодня – *разумный плюрализм мнений, критическое отношение к правовой действительности*. Наука конституционного права была всегда политической наукой в том плане, что она не могла и не может отвлекаться от политических процессов, происходивших и происходящих в обществе и государстве. Теоретическая мысль, способная более или менее адекватно объяснить и осмыслить современный российский (приднестровский) конституционализм, ближе всего к современному *либерализму (парламентаризм, разделение властей, правовое государство)*. Также наблюдается и влияние социального либерализма и социал-демократии.

За последние два десятилетия демократическое конституционное право постепенно развивалось. Были усовершенствованы многие государственно-правовые институты, появились новые. Укрепилось взаимодействие государства и общества благодаря созданию Общественной палаты РФ и в регионах (в ПМР также относительно недавно была создана подобная структура), расширился институт Уполномоченных представителей различных социальных групп – по правам человека, по правам женщин, по правам ребенка, по правам предпринимателей.

В центре внимания современной науки конституционного права – проблемы правового статуса личности, правового статуса иностранных граждан, беженцев и вынужденных переселенцев в РФ, разработка теории федерализма, правового положения национальных меньшинств, проблемы суверенитета государства и народа, вопросы избирательного процесса и референдума. Этими разработками и исследованиями активно занимались и продолжают заниматься такие известные российские ученые-конституционалисты как С. А. Авакьян, Н. С. Бондарь, Н. А. Богданова, Б. С. Эбзеев, Н. В. Витрук, М. С. Саликов и др.

Тема 3. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ УЧЕНИЯ О КОНСТИТУЦИИ

В. 1. Понятие и сущность Конституции как основного закона государства

Термин произошел от латинского *constitutio* – «установление» и был известен еще в Древнем Риме и использовался для выражения различного рода установлений и указов императоров.

Конституции в собственно государственно-правовом смысле появились в результате буржуазных революций и были призваны закрепить экономическое и политическое господство буржуазии.

Под конституцией в юридической науке понимается основной закон (система законов), обладающий высшей юридической силой

и закрепляющий основы общественного строя и государственного устройства, взаимоотношений между государством и личностью, организации и деятельности системы государственных органов.

Сущность любой конституции в том, что она представляет собой отражение соотношения политических сил, существующих на момент принятия основного закона.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что конституция как основной закон государства призвана служить институтам всего общества. Конституцию можно рассматривать как микромодель общества, его юридический каркас, в рамках и на основе которого функционирует механизм государственной и муниципальной власти, обеспечиваются права и свободы личности.

Главным источником учредительной конституционной власти является народ.

Структура конституций различных государств мира многообразна. Вместе с тем анализ их содержания показывает, что практически каждая из них содержит нормы и институты, закрепляющие:

1. Основы общественного строя – политическую систему, принадлежность власти народу и формы реализации народовластия, принцип разделения властей, основы экономической системы, социальные отношения и политику государства в этой области и т. д.

2. Права, свободы и обязанности человека и гражданина, порядок приобретения и утраты гражданства. В этих нормах и институтах содержатся правовые гарантии защиты граждан от произвола государства, его органов и должностных лиц.

3. Для конституций федеративных государств характерным является включение в основной закон норм, устанавливающих национально-государственное устройство (статус субъектов и т. д.).

4. Все конституции мира достаточно подробно устанавливают систему, порядок формирования и основы компетенции высших органов государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной, а также правовые основы взаимоотношений между органами различных ветвей власти.

5. Для многих конституций характерным является включение норм, регламентирующих порядок принятия и изменения основного закона (более сложный, чем для текущего законодательства).

Современная юридическая наука классифицирует существующие конституции по различным критериям:

1. По форме:

- писаные – единый основной закон, кодифицирующий правовые нормы, закрепляющие важнейшие общественные и государственные институты и изложенные по определенной системе;

- неписаные – представляющие собой совокупность нескольких законов, конституционных обычаев и традиций – примером может служить Конституция Великобритании;

- смешанные – частично писаные, включающие парламентские законы и судебные решения, являющиеся обязательными прецедентами, частично же состоят из обычаев и доктринальных толкований;

2. По времени действия:

- временные – при нестабильности в государстве;

- постоянные – большинство конституций;

3. В зависимости от способа принятия или изменения конституции:

- гибкие – изменяемые в обычном законодательном порядке;

- жесткие – принимаемые/изменяемые в порядке усложненной процедуры по сравнению с обычным законодательным процессом).

4. По форме правления, определенной самой конституцией:

- монархические;

- республиканские.

5. В зависимости от формы государственного устройства:

- федеративные;

- унитарные;

- конфедеративные.

6. По закрепленному политическому режиму:

- демократические;

- авторитарные;

- тоталитарные.

7. По порядку установления:

- октроированные – дарованные монархом;

- неоктроированные – принятые высшим законодательным органом власти, учредительным собранием или референдумом.

В правовой науке существует также деление конституций на **юридическую и фактическую**. Термином «фактическая» или «материальная» конституция обозначаются реально сложившиеся в той или иной стране основы существующего государственного и обще-

ственного строя, т. е. система социально-экономических и общественно-политических отношений. Юридическая конституция – это нормативный правовой акт высшей юридической силы. Для анализа соотношения юридической и фактической конституций важное значение имеет вопрос о правильном отражении в нормах конституции реально сложившихся общественных отношений.

В настоящее время **конституция** – это всегда общественный компромисс, вызванный политическими реалиями. Она служит средством целенаправленного воздействия на общественные отношения, условием согласованных действий всех социальных слоев общества. Конституция обеспечивает стабильность конституционного строя, создает баланс институтов публичной власти.

В. 2. Основные принципы Конституции РФ и ПМР (в сравнительном анализе)

1. Демократизм и полновластие народа.

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ и ст. 1 Конституции ПМР носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ (ПМР) является **народ**.

Демократизм в РФ (и в ПМР) проявляется в том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (Президент РФ и Президент ПМР, депутаты Верховного Совета ПМР и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ избираются путем всеобщих выборов; наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни выносятся на референдумы).

Конституция ввела систему местного самоуправления, которое также осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы.

2. Законность.

Суть данного принципа – в строгом соблюдении требований законодательства. Ст. 2 Конституции ПМР провозгласила, что Конституция ПМР имеет высшую юридическую силу и прямое действие. Органы государственной власти и управления, местного самоуправления, должностные лица, общественные объединения и граждане обязаны соблюдать Конституцию и законы ПМР.

3. Равноправие и полноправие граждан. Гарантированность прав и свобод.

Предусмотрен ст. 19 Конституции РФ (ст. 16 Конституции ПМР). Этот принцип состоит в признании прав и свобод человека высшей ценностью. Защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Согласно ст. 17 Конституции ПМР все имеют одинаковые права и свободы и равны перед законом без различия пола, расы, национальности, языка, религии, социального происхождения, убеждений, личного и общественного положения. Преимущества и привилегии могут быть установлены только законом и должны соответствовать принципам социальной справедливости.

Рассматривая содержание принципа равноправия граждан, следует подчеркнуть, что речь идет о юридическом равенстве, предоставлении каждому равных юридических возможностей пользоваться правами и свободами. Фактическое равенство невозможно в силу целого ряда причин объективного и субъективного порядка.

4. Гуманизм.

В конституционном признании человека высшей ценностью отражен принцип гуманизма, что означает заботу о человеке, всемерном развитии его духовных и физических качеств, материальных условий жизни. Ст. 16 Конституции ПМР провозгласила неотчуждаемость прав и свобод человека, которые принадлежат каждому от рождения (пример – ст. 19 Конституции ПМР, закрепляющая право на жизнь и др.).

5. Государственное единство (принцип более свойственен РФ). Об этом примерно с учетом административно-территориального деления ПМР говорится в ст. 14 Конституции ПМР о территории государства.

6. Равноправие самоопределения народов (более свойственно для РФ в связи с многонациональным характером России и ее федеративным устройством). Ст. 8 Конституции ПМР косвенно «проводит» этот принцип. Государство регулирует отношения между социальными, национальными и другими общностями на основе принципов равенства и уважения их прав и интересов.

7. Разделение властей.

Его сущность состоит в том, что государственная власть в РФ (и в ПМР) осуществляется на основе разделения на законода-

тельную, исполнительную и судебную. Органы всех ветвей власти самостоятельны (ст. 10, 11 Конституции РФ, ст. 6 Конституции ПМР).

8. Идеологическое многообразие, многопартийность.

Новый принцип в Конституции РФ и в Конституции ПМР. Согласно ст. 13 Конституции РФ и ст. 8 Конституции ПМР никакая идеология в государстве не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Общественные объединения и политические партии равны перед законом.

В. 3. Юридические свойства Конституции

Конституции свойственны признаки, отличающие ее от актов текущего законодательства, которые в юридической науке именуются *юридическими свойствами*.

1. **Верховенство** в системе законодательных актов государства, определяющее и все другие свойства Основного закона, т. е. законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ (и в ПМР), не должны противоречить Конституции РФ (Конституции ПМР).

2. **Легитимность** – законный путь принятия.

3. В Конституции ПМР содержатся **основные начала** всех иных законодательных актов, всех отраслей права. В случае коллизии между требованиями конституции и других нормативно-правовых актов действует конституционная норма, а акт, ей противоречащий, подлежит изменению/отмене.

4. Важным юридическим свойством является **прямое действие Конституции** на всей территории государства.

5. Юридическим свойством конституции является и то, что **на ее нормах и принципах** базируется все текущее законодательство. Принятие новой конституции влечет за собой коренную переработку всех отраслей законодательства. Существует и обратная связь, которая заключается в воздействии отраслевого законодательства на содержание конституции.

6. Важным юридическим свойством конституции является **особый порядок ее принятия и изменения**. Установлен в главе 9 Конституции РФ и разделе IV (ст. 101–106) Конституции ПМР «Изменение Конституции».

7. Юридическим свойством конституции является также то, что ее правовая охрана обеспечивается с помощью **конституционного контроля**.

8. **Реальность** – исполнимость и гарантированность ее предписаний в условиях режима законности и правопорядка. Реальным конституциям противостоят фиктивные, наполненные социальной демагогией и декларациями.

9. **Политический документ** – является общественным компромиссом, в котором согласованы политические интересы, представленные различными политическими силами.

10. **Стабильность** – незыблемость предписаний конституций, сохранение высокой степени устойчивости и неподверженности воздействию политических сил, меняющихся у власти.

11. **Идеологический документ** – выражает определенное мировоззрение, декларирует важнейшие ценности: права человека, демократические институты и др.

12. Конституции РФ присущи также **перспективность и преемственность**, характеризующие ее содержание, роль и значение для развития государства и общества.

Особое место в защите конституции и конституционного строя принадлежит Президенту РФ (Президенту ПМР), который как глава государства является гарантом конституции, обязанность соблюдать и защищать Конституцию входит в содержание присяги Президента.

В целях защиты Конституции в развитых государствах создается Конституционный суд (ст. 86 Конституции ПМР), который разрешает споры о компетенции, проверяет конституционность законов по жалобам граждан и запросам судов, дает общеобязательное толкование Конституции. Акты или отдельные полномочия, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции РФ (Конституции ПМР) международные договоры не подлежат введению в действие и применению).

В решении задач конституционного контроля участвуют и другие органы власти: Верховный Совет ПМР, Верховный суд ПМР, Прокуратура ПМР – в пределах их компетенции, установленной законодательством.

В. 4. Функции Конституции

Под **функциями** Конституции РФ понимаются основные направления воздействия конституции на общественные отношения, они служат лучшему пониманию сущности и социального предназначения конституции, показывают эффективность конституционного регулирования в процессе общественного развития, специфику реализации конституционных норм, принципов и институтов.

1. Юридическая – будучи законом, конституция является важнейшим источником права, нормы которого обладают высшей юридической силой и лежат в основе всей системы правового регулирования.

2. Политическая – политический процесс, в котором участвуют все политические силы, осуществляется на основе правил, установленных конституцией.

3. Учредительная – признание и юридическое оформление важнейших институтов общества, их узаконивание и придание им государственно-правовой формы, а также указание на то, что конституция появляется вследствие коренных изменений в жизни общества и выступает политической и правовой основой его дальнейшего развития.

4. Системообразующая – подразумевает взаимосвязь между такими составными частями конституции, как отрасли права. Именно Конституция создает условия для сбалансированного и непротиворечивого их развития. Реализация этой функции позволяет прогнозировать динамику правовой системы в целом.

5. Охранительная – характеризует конституцию с точки зрения направленности ее норм на защиту основ конституционного строя и присущих обществу и государству институтов, а кроме того, указывает на механизм ее самообеспечения и самозащиты.

6. Идеологическая (мировоззренческая) – конституция выступает средством идеологического воздействия, играет большую воспитательную роль, устанавливает основы взаимоотношений государства и человека, государства и общества, основанные на их взаимной ответственности.

В. 5. Структура Конституции

Под **структурой** Конституции понимается принятый в ней порядок, посредством которого устанавливается определенная система группировки однородных конституционных норм в разделы, главы и последовательность их расположения.

В основе обобщения конституционных норм в определенные единые комплексы (разделы, главы) лежит сходство предмета регулирования, т. е. связанность норм с характером общественных отношений, на которые они воздействуют.

Структура Конституции в России и в Приднестровье на разных этапах ее развития не могла быть постоянной. В структуре отражались особенности господствующей идеологии, зрелость той или иной сферы общественных отношений, подготовленность к их правовому воздействию, процессы совершенствования юридической техники.

Для первых советских конституций России было характерно несовершенство их структуры с юридической точки зрения. Сначала вообще отсутствовал особый раздел о правах граждан, затем он был включен в Конституцию 1937 г. в качестве одной из последних глав (гл. XI).

Только в Конституции 1978 г. раздел о правах и обязанностях граждан был поставлен на второе место после раздела об основах общественного строя и политики.

По своей структуре Конституция России 1993 г. состоит из преамбулы и двух разделов.

I раздел – собственно сама Конституция (основные конституционные нормы и положения) включает в себя 9 глав:

1. Основы конституционного строя.
2. Права и свободы человека и гражданина.
3. Федеративное устройство.
4. Президент РФ.
5. Федеральное Собрание.
6. Правительство РФ.
7. Судебная власть и прокуратура.
8. Местное самоуправление.
9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции.

II раздел – «Заключительные и переходные положения».

Структура Конституции ПМР:

Вступительная часть (Преамбула);

Раздел I – Основы конституционного строя;

Раздел II – Права, свободы, обязанности и гарантии человека и гражданина;

Раздел III – Основы государственного управления. Состоит из 9 глав.

Глава 1. Развитие основ конституционного строя;

Глава 2. Президент ПМР;

Глава 3. Верховный Совет ПМР;

Глава 3-1. Правительство ПМР;

Глава 4. Местное государственное управление и местное самоуправление;

Глава 5. Судебная власть;

Глава 6. Надзор за точным и единообразным исполнением Конституции и законов Приднестровской Молдавской Республики.

Глава 7. Оборона, безопасность и правоохранительная деятельность;

Глава 8. Финансовая и бюджетная система;

Раздел IV – Изменение Конституции;

Раздел V – Переходные нормы и положения.

В. 6. Толкование Конституции

Конституция РФ 1993 г. и действующая Конституция ПМР 1995 г. (с изменениями и дополнениями; п. 4 ст. 87) ввела институт **толкования Конституции**.

Здесь речь идет об официальном толковании, имеющем юридическую силу, и обязательном для всех правоприменяющих субъектов.

В прежней Конституции России содержалось лишь положение о толковании законов, что было отнесено к компетенции Верховного Совета РФ (аналогично и в ПМР – ранее Конституцией 1991 г. подобное право было отнесено к компетенции Верховного Совета ПМР).

Цель толкования в том, чтобы юридически точно определить, как понимать норму Конституции. Необходимость института офици-

ального толкования была вызвана целым рядом причин. Будучи по своей природе достаточно кратким правовым актом и вместе с тем предназначенным для регулирования самой широкой сферы общественных отношений, Конституция не всегда может учесть неординарность возникающих в жизни ситуаций, требующих решения на основе конституционных норм.

Конституция не свободна и от применения понятий и терминов, допускающих неоднозначное восприятие правоприменяющими субъектами, могущих иметь различный смысл. Это в определенной мере объясняется свойственной русскому языку многозначностью терминов, несовершенством законодательной техники. Ошибочная интерпретация текста Конституции может привести к негативным последствиям: конфликтам между органами власти, нарушениям прав человека, невыполнению обязательств и т. д.

Уяснению смысла конституционных норм в необходимых случаях служит институт толкования Конституции. Действующая Конституция РФ (Конституция ПМР) закрепила функцию толкования Конституции за Конституционным Судом РФ (ч. 5 ст. 125 Конституции РФ) и Конституционным Судом ПМР (п. 4 ст. 87 Конституции ПМР). Это обусловлено тем, что Конституция была принята на референдуме непосредственно народом и поэтому ее толкование должно осуществляться особым способом – путем квалифицированной юридической экспертизы текста норм тем органом, который осуществляет судебную власть путем конституционного судопроизводства.

Конституция четко определила, по чьей инициативе Конституционный суд может давать толкование Конституции: Президент РФ (Президент ПМР), Совет Федерации и Государственная Дума – в РФ (Верховный Совет ПМР), Прокурор (только в ПМР), Правительство РФ (Правительство ПМР), органы законодательной власти субъектов РФ, а также Пленумы Верховного и Арбитражного Судов ПМР.

Давая толкование конституционных норм, суд применяет самые различные методы толкования: логический, грамматический, системный, исторический и др. Осуществляя толкование Конституции, Конституционный суд не создает новых конституционных норм, так как не имеет права подменять в этом отношении законодателя, вмешиваясь в компетенцию органа другой ветви власти.

Тема 4. ГУМАНИСТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

В. 1. Понятие конституционного строя

Порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией, называется **конституционным строем**. Более современное определение конституционного строя сводится к тому, что он представляет собой такое устройство государства и гражданского общества, при котором обеспечивается господство права, государство имеет демократический правовой характер, а человек, его права и свободы признаются высшей ценностью и их соблюдение и защита – основной обязанностью государства.

Установление конституционного строя начинается с определения принципов организации государства в его соотношении с личностью и гражданским обществом. Эти принципы как раз и составляют содержание гл. 1 Конституции РФ (раздел I ст. 1–15 Конституции ПМР «Основы конституционного строя»)

Значение раздела I Конституции ПМР исключительно велико. По существу, именно здесь формируется гуманистическая направленность конституционного строя, содержатся гарантии от этатизма, т. е. установления тотального государственного контроля за общественной жизнью.

Принципы организации государства закрепляются здесь в самой общей форме, они создают фундамент конституционного строя, а конкретно раскрываются в последующих разделах конституции, поэтому некоторые положения как бы гарантированы дважды (право собственности, разделение властей и др.).

Под **основами конституционного строя** следует понимать коренные устои, базовые начала и принципы, которые, определяя характер взаимоотношений человека, общества и государства, призваны обеспечить подчинение государства праву, соблюдение и защиту прав и свобод человека, реализацию народовластия, незыблемость государственного суверенитета.

Из содержания норм, входящих в главу (раздел) «Основы конституционного строя», прежде всего, следует обязанность государ-

ства охранять общественные устои, вытекающие из свободы людей. Таким образом, не государство регламентирует общественную жизнь, становясь над ней, а общество предъявляет требования к государству. В этой главе закрепляется форма правления и общие гарантии против узурпации власти.

Намеренное усложнение порядка пересмотра раздела 1 (в порядке, установленном конституцией) служит цели сделать основы конституционного строя как можно более стабильными.

Нормы – принципы, включенные в главу «Основы конституционного строя», составляют определенную систему. Они могут быть разделены на 4 основные группы:

1. Гуманистические основы конституционного строя.
2. Основные характеристики Приднестровской Молдавской Республики как государства.
3. Экономические и политические основы конституционного строя.
4. Основы организации государственной власти.

(В других Конституциях – США, ФРГ, Японии – такой главы нет; В Конституции Италии эта глава называется «Основные принципы», Швейцарии – «Общие положения»).

Под *гуманистическими основами конституционного строя* следует понимать такие его основополагающие принципы, которые закрепляют ведущую роль граждан в государственном строительстве. Человек, гражданин, народ – главные действующие лица, которыми и во имя которых создан конституционный строй.

В. 2. Человек, его права и свободы – высшая ценность

Ранее главной целью жизни провозглашалось служение государству и общественным интересам, что на деле оборачивалось установлением диктатуры.

Новая российская и приднестровская государственность радикально меняет отношения личности и государства. Не человек создан для государства, а государство для человека – таков теперь главный принцип их отношений. В этом состоит гуманистическая сущность конституции и всего нового конституционного права России (конституционного права ПМР).

При этом акцент делается не на коллективном пользовании правами, как это было свойственно тоталитарному государству, а на индивидуальном выборе образа действий.

Гражданское общество тем и отличается от общества тоталитарного типа, что оно развивается на основе саморегулирования, т. е. не нуждается в тотальной регламентации со стороны государства. Государство регулирует поведение человека только в определенной мере – так, чтобы не затронуть его свободу и обеспечить общественные интересы.

Последующие разделы Конституции ПМР (раздел II «Права, свободы, обязанности и гарантии человека и гражданина») подчинены принципу гуманизма, раскрывают и детализируют его.

Основные обязанности государства в этой сфере сводятся к *признанию, соблюдению и защите* прав и свобод человека и гражданина.

Признание – это закрепление в Конституции и законах всего объема прав и свобод, предусмотренных общепризнанными нормами международного права, а также неотъемлемых прав и свобод, вытекающих из естественного права.

Соблюдение – требует от государственных органов не только воздерживаться от любых действий, нарушающих или ущемляющих права и свободы, но и создавать условия для их реализации людьми.

Защита – предусматривает действия судебных и административных органов по восстановлению нарушенного права или по недопущению такого нарушения, а также создание соответствующих правовых гарантий.

Конституционная обязанность признавать человека, его права и свободы высшей ценностью реализуется через сложный и разветвленный механизм власти; по существу, в этом механизме участвуют все государственные органы и вся правовая система страны.

В. 3. Суверенитет народа

Конституционный принцип суверенитета народа (разработанный еще в XVI в. Ж. Боденом) и сегодня напоминает всем властителям

о том, от кого они получили власть, и, следовательно, во имя кого эту власть обязаны употреблять.

Демократическое правовое государство исключает дискриминацию по национальному признаку и обеспечивает гражданам всех национальностей право на реализацию своих национальных, культурных интересов. Политические формы для этого – автономия, федерация и конфедерация.

Статья 3 Конституции РФ гласит: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является **народ**». Народ, следовательно, понимается как единственный и неделимый субъект – источник права. Любая нация реализует свои национальные интересы в рамках этого понятия, она, безусловно, полновластна и защищена от любой формы дискриминации, а тем более – угнетения со стороны кого бы то ни было. Но это не означает, что любая нация вправе создать свое государство. Суверенитет по смыслу ст. 3 Конституции принадлежит не отдельным частям населения, а российскому народу в целом.

Народ осознает себя носителем суверенитета только в отдельные периоды общественного развития – лучше, когда это происходит в конституционно обусловленных формах (референдум, выборы), хуже, когда возникают взрывы возмущения против насилия или массовое сопротивление несправедливой власти, чреватое кровопролитием и гражданской войной. Следует исключить возможность правовой детализации принципа народного суверенитета, создавая надежные гарантии для реализации этого принципа в жизни. Развитие и защита прав человека – самая важная из этих гарантий.

Суверенитет народа или народный суверенитет – первоисточник власти. Чтобы поставить преграду (не допустить) попытки узурпации власти и ущемления воли народа, Конституция фиксирует четкий принцип (ч. 4 ст. 3 Конституции РФ, ч. 5 ст. 1 Конституции ПМР): «Никто не может присваивать власть в РФ (ПМР). Захват власти (присвоение властных полномочий) является тягчайшим преступлением против народа».

Суверенитет народа нуждается в защите, и эта защита обеспечивается всем конституционным строем государства.

Осуществление власти народа происходит в двух формах:

- 1) непосредственно;
- 2) через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Референдум – осуществляемое путем тайного голосования утверждение или неутверждение (отрицание) гражданами проекта какого-либо решения или документа, согласие (или несогласие) с теми или/иными действиями парламента, главы государства/правительства.

Выборы – участие граждан в формировании органов государственной власти и местного самоуправления путем тайного голосования.

Совокупность правовых норм, регулирующих порядок проведения выборов, образует **избирательное право**, являющееся составной частью (институтом) конституционного права.

Формой опосредованного осуществления власти народа являются **органы местной власти и органы местного самоуправления**. Право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, право обжаловать действия органов государственной власти в суде, равный доступ к государственной службе и ряд других норм служат конкретными гарантиями суверенитета народа в рассматриваемой области.

Таким образом, предусмотренная конституцией **реализация суверенитета народа** через органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляется как прямо, так и косвенно. Она носит многоплановый характер и гарантируется закрепляемыми в Конституции правами граждан, а также соответствующими полномочиями выборных органов государства.

Тема 5. ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО. ПОНЯТИЕ И СООТНОШЕНИЕ

В. 1. Демократическое государство

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 1) и Конституцией ПМР (ст. 1) Российская Федерация и Приднестровская Молдавская Республика являются демократическими государствами. Демократизм нахо-

дит выражение прежде всего в народовластии, разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную, в политическом и в идеологическом многообразии, местном самоуправлении.

В Конституции РФ (Конституции ПМР) указывается, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. Это означает, что Россия провозглашается государством народовластия, или, иначе говоря, демократическим государством.

Власть есть возможность распоряжаться или управлять кем-либо и чем-либо, подчинять своей воле других. Власть – явление социальное. Она возникает вместе с возникновением общества и существует во всяком обществе, так как всякое общество требует управления, которое обеспечивается различными средствами, включая и принуждение.

Государственная власть характеризует суверенитет государства, который проявляется в ее верховенстве, единстве и независимости.

Государственная власть не совпадает непосредственно с населением и осуществляется особым **государственным аппаратом**. Он представляет собой совокупность государственных учреждений, посредством которых реализуются функции государства. Государственный аппарат объединяет все государственные органы, а также армию, разведку, принудительные учреждения.

Государственная власть обладает силой государственного принуждения, осуществляемого специально приспособленным для этой цели аппаратом принуждения, является частью государственного аппарата.

Государство в необходимых случаях принимает меры государственного принуждения к лицам, совершившим правонарушения. Эти меры в зависимости от характера нарушения подразделяются на:

- 1) дисциплинарное наказание;
- 2) административное воздействие;
- 3) гражданско-правовую ответственность;
- 4) уголовное наказание.

Еще одной формой власти народа является **местное самоуправление**. Однако органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Народный суверенитет означает, что народ, ни с кем не деля свою власть, осуществляет ее самостоятельно и независимо от каких бы то ни было социальных сил, использует исключительно в своих

собственных интересах. Народный суверенитет *неделим*, имеет и может иметь только одного субъекта – народ.

Таким образом, народовластие есть принадлежность всей власти народу, а также свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами.

В зависимости от формы волеизъявления народа различается:

- 1) представительная;
- 2) непосредственная демократия.

Представительная демократия – осуществление народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют: весь народ, население, проживающее на той или иной территории.

Выборное представительство – важнейшее средство, обеспечивающее подлинное народовластие. Выборное представительство образуют избираемые народом государственные органы и органы местного самоуправления.

Непосредственная демократия – форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения.

Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы.

Согласно ФКЗ РФ № 2 – ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 (в режакции от 30.12.2021 года) референдум – это всенародное голосование граждан России по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения.

В ПМР эти вопросы регулируются положениями Избирательного кодекса ПМР, а также конституционного закона ПМР «О конституционном референдуме» 2003 г. Федеральный (республиканский) референдум ПМР (референдум РФ) проводится на всей ее территории (хотя возможен и местный референдум).

Вопросы, выносимые на референдум РФ (референдум ПМР), не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Референдум не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории РФ (территории ПМР), либо на территории, на которой предполагается проводить референдум/части этой территории, а также в течение 3-х месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

В. 2. Разделение властей

Одним из основополагающих принципов демократической организации государства, важнейшей предпосылкой верховенства права и обеспечения свободного развития человека является **принцип разделения властей**.

В годы советской власти в нашей стране принцип разделения властей был отвергнут как чуждый и неприемлемый. В лучшем случае он рассматривался «как обыкновенное промышленное разделение труда, применение к государственному механизму в видах упрощения и контроля». Все другие государственные органы признавались в тот период подконтрольными и подотчетными советам.

В РФ принцип разделения властей впервые был провозглашен в *Декларации о государственном суверенитете РСФСР* (июнь 1990 г.), в которой разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную объявлялось «важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства». В апреле 1992 г. этот принцип был внесен в Конституцию в качестве одной из незыблемых основ конституционного строя России. В ПМР этот принцип был провозглашен еще в первой Конституции ПМР 1991 г.

Таким образом, согласно Конституции, *разделение властей* означает не только рассредоточение, распределение, демонополизацию власти, но и действительное, реальное взаимное ее уравнивание, при котором ни одна из 3-х ветвей власти не может ущемить (подчинить себе другие) и вынуждена действовать в условиях взаимопонимания и взаимосотрудничества.

Данный принцип нацелен на то, чтобы предотвратить возвышение одной из ветвей властей над другими, утверждение авторитаризма и диктаторского режима в обществе. Принцип предусматривает «систему сдержек и противовесов», направленную на то, чтобы свести к минимуму возможные ошибки в управлении, односторонность подхода к решаемым вопросам.

Демократия в РФ осуществляется на основе принципа политического многообразия.

Политический плюрализм способствует повышению эффективности народовластия, вовлечению в политическую деятельность широких слоев населения, легализует конституционную политическую оппозицию, создает условия для преодоления апатии народа и отчуждения

его от власти, порожденных годами тоталитаризма. Ликвидация монополии КПСС на политическую власть привела к развитию данного принципа, следствием чего стало создание многопартийной системы.

Преимущества принципа политического плюрализма могут быть в полной мере раскрыты только в рамках конституции.

В РФ (в ПМР), как указывается в Конституциях этих государств, признается политическое многообразие, многопартийность. Ответственные объединения равны перед законом.

Политический плюрализм – свобода политических мнений и политических действий, что проявляется в деятельности независимых объединений граждан.

Вот почему надежная конституционно-правовая защита политического плюрализма – предпосылка не только реализации принципа народовластия, но и функционирования правового государства.

Для реализации этого принципа важно определение правового статуса политических партий, других общественных объединений и массовых движений, участвующих в политическом процессе и составляющих институциональную основу политического плюрализма. Они должны иметь в этом процессе все необходимые права, соответствующие юридически закреплённым обязанностям государства и его органов.

Партии являются важнейшим элементом политической системы любого демократического государства. Без них сегодня практически невозможно само осуществление государственной власти (в РФ и в ПМР существует одноименный регулирующий Закон «О политических партиях»).

В соответствии со статьей 3 Закона РФ «О политических партиях»: «*Политическая партия* – общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выдвижения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления».

Партийные системы в современных демократических странах весьма разнообразны, что объясняется социальными, национальными, историческими, религиозными и иными особенностями, свойственными каждому государству.

Необходимость многопартийности в демократических странах и ее специфические черты обусловлены прежде всего тем, что соци-

альной основой многопартийности является само общество, состоящее из различных социальных слоев и групп с противоречивыми интересами. И чем сложнее социальная структура общества, тем больше причин для образования различных политических партий.

Политический плюрализм – это не только возможность состоять в любой действующей в рамках Конституции РФ (Конституции ПМР) партии, но и не состоять ни в какой партии, быть беспартийным.

Политический плюрализм несовместим с идеологическим единообразием. Он может реализоваться лишь в условиях идеологического многообразия.

Политический плюрализм базируется на многообразии форм экономической деятельности в РФ (ПМР), (свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразие и равноправие форм собственности, добросовестная конкуренция и др.).

Демократизм в РФ (ПМР) также означает наличие в ней местного самоуправления. Оно признается и гарантируется конституцией (ст. 77–79 Конституции ПМР).

Посредством местного самоуправления, включающего представительные органы власти, органы управления (местная администрация), различные территориальные формы непосредственной демократии (местные референдумы, собрания граждан и др.), а также органы территориального общественного самоуправления населения, решаются вопросы местного значения в РФ (в ПМР).

В современных условиях в РФ (в ПМР) под **местным самоуправлением** понимается право и способность населения разных территориальных единиц управлять в рамках закона под свою ответственность и в собственных интересах значительной частью общественных дел.

В. 3. Правовое государство

В соответствии со ст. 1 Конституции РФ (Конституции ПМР) Российская Федерация и Приднестровская Молдавская Республика являются правовыми государствами.

Идея правового государства имеет многовековую историю. Она уходит корнями в античное общество. Философская основа теории

правового государства была сформулирована немецким ученым и мыслителем И. Кантом.

Правовым является такое государство, которое признает в качестве своих неперенных особенностей и институтов разделение властей, независимость суда, законность управления, правовую защиту граждан от нарушения их прав государственной властью и возмещение ущерба, нанесенного публичным учреждением (любым органом государственной власти).

Правовое государство характеризуется прежде всего тем, что *оно само ограничивает себя действующими в нем правовыми нормами*, которым обязаны подчиняться все без исключения государственные органы, должностные лица, общественные объединения и граждане. Его важным принципом является **верховенство права**.

Верховенство права в первую очередь означает верховенство закона. Оно выражается в том, что главные, основополагающие общественные отношения регулируются законами.

Верховенство закона означает также его всеобщность и утверждение его господства, т. е. такого положения закона, когда выраженные в нем начала и устои общества остались бы непоколебимыми, а все субъекты общественной жизни без всякого исключения подчинялись бы его нормам.

Являясь высшей формой выражения государственной воли народа, законы обладают наибольшей юридической силой по отношению ко всем иным нормативным актам государства и составляют основу всей системы права. Следовательно, провозглашая и обеспечивая верховенство закона, правовое государство тем самым утверждает ключевые принципы и ценности конституционного строя, закрепляемые в законах, проводит в жизнь его главные идеи. Законом вводятся в жизнь как правило нормы, выражающие народовластие. Закон является также гарантом демократии.

Правовое государство – это, прежде всего, конституционное государство, которое и является практическим воплощением идеи правового государства.

Важнейшей предпосылкой формирования правового государства и одновременно характерной его чертой является наличие *целостной системы законодательства*, охватывающей все сферы жизни общества. Функционирование правового государства исключает сохранение и воспроизводство в будущем всех форм правового

неравенства, предполагает последовательное внедрение в жизнь принципов социальной справедливости, которая означает обеспечение прав человека. В правовом государстве справедливость путем нормативного закрепления должна внедряться во все области общественных отношений, во все отрасли законодательства.

Цель правового государства – служение потребностям личности и общества, следовательно, имеет место приоритет личности в отношениях между личностью и государством. Государство несет перед народом политическую, правовую и моральную ответственность за полное выполнение взятых на себя обязательств. Однако, говоря об ответственности правового государства перед гражданами, необходимо подчеркнуть, что не менее важна и ответственность граждан перед государством и обществом. Речь идет, прежде всего, о возрождении доверия граждан к государству, об их заинтересованности в его делах, от чего во многом зависит судьба государства. В этом особое значение придается деятельности таких правозащитных инстанций, как суды общей юрисдикции, Конституционный суд, прокуратура, Уполномоченный по правам человека. В соответствии с ч. 3 ст. 41 Конституции Российской Федерации сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.

Тема 6. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ В РФ И ПМР

В. 1. Понятие и принципы правового статуса гражданина и человека в России и в ПМР

Согласно ст. 2 Конституции РФ и ст. 16 Конституции ПМР человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита права и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

В ПМР все, что касается прав, свобод, обязанностей и гарантий человека и гражданина, предусмотрено разделом II Конституции

ПМР. В нашей Конституции, во многом схожей с Конституцией РФ, значительно расширен круг прав и свобод с учетом конституционно-го опыта зарубежных стран и содержания международно-правовых актов о правах человека.

Более того, следует отметить, что перечисление в конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод и гражданина.

Права человека в науке конституционного права рассматриваются как **основа конституционализма**. Основной смысл существования конституций, по мнению ученых и политиков большинства стран мира, заключается в обеспечении свободы и безопасности человека главным образом от произвола государства, его органов и должностных лиц.

Под **основами правового положения** граждан понимается совокупность прав, свобод и обязанностей, закрепленных законодательством государства, а также правовые и иные гарантии их осуществления.

Субъективное право – юридическая возможность человека и гражданина совершить определенные действия, предусмотренные нормами права. Эти действия направлены на удовлетворение интересов, материальных и других потребностей человека и гражданина. Реализация субъективного права зависит от **желания человека, субъективного отношения к нему**.

Юридическая обязанность человека и гражданина – установленная государством мера общественно необходимого (должного) поведения лица. В отличие от права, которым лицо пользуется по своему усмотрению, исполнять юридическую обязанность оно должно независимо от своего субъективного отношения к данной норме поведения, личного желания. Если тот или иной человек не исполняет юридические обязанности (исполняет их ненадлежащим образом), то к нему могут быть применены меры государственного принуждения.

Предмет конституционного права – это не все юридические права, свободы и обязанности, а лишь те, которые являются наиболее важными, основными, закреплены в Конституции РФ (ПМР).

Совокупность конституционных прав, свобод и обязанностей, а также гарантии их реализации называется **правовым статусом гражданина**.

Основы правового статуса человека и гражданина – это комплексный конституционно-правовой институт, включающий в себя в качестве своих элементов не только конституционные права и свободы, но и конституционные принципы правового статуса личности, институт гражданства (либо наличие иных правовых отношений человека и государства – для лиц без гражданства, иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации).

Принципы правового положения граждан в РФ (ПМР):

1. *Всеобщность* – основные права не октроированы (дарованы) государством, сам факт рождения человека наделяет его правами.

2. *Равноправие граждан* (ст. 17 Конституции ПМР). Следует подчеркнуть, что нормами конституционного права закрепляется формально-юридическое равенство граждан, равенство правовых возможностей.

3. *Неотчуждаемость прав и свобод* (ч. 2 ст. 16 Конституции ПМР). Это означает, что ни одно лицо ни по каким основаниям не может быть лишено конституционных прав и свобод.

4. *Непосредственное действие прав и свобод* – права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, зависящими только от воли и желания конкретного лица (кроме ситуаций введения военного или чрезвычайного положения в государстве).

5. *Гарантированность* прав, свобод и обязанностей, т. е. их реализация обеспечивается совокупностью гарантий – экономических, социальных, политических и правовых (например, ст. 29 и ст. 45 Конституции ПМР).

6. *Соответствие международно-правовым актам*. В п. 3 ст. 46 Конституции РФ (в Конституции ПМР аналогичной нормы нет) закреплено право каждого в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Запрет на незаконное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина вытекает из гуманной сущности и назначения Конституции.

Запрет на ограничение прав и свобод не является абсолютным. Человек живет в обществе, и его интересы зачастую пересекаются с интересами других людей, следовательно, в конституции подчер-

живается, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Пункт 3 ст. 55 Конституции РФ (Статья 54 Конституции ПМР) предусматривает возможность ограничения прав человека в определенных условиях (военного или чрезвычайного положения).

В. 2. Конституционно-правовое регулирование гражданства в РФ и в ПМР

Характерным признаком государства является установление института гражданства (подданства). Наличие гражданства влечет за собой многочисленные правовые последствия для человека и, в частности, определяет объем прав и свобод, которыми он пользуется в государстве.

Под гражданством в науке конституционного права понимают устойчивую правовую связь физического лица с определенным государством, в силу которой на данное лицо распространяется суверенная государственная власть как в пределах данного государства, так и вне его границ. Также в ряде определений гражданства есть и такая формулировка: **гражданство Российской Федерации** – это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей (ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

Правовая принадлежность человека к тому или иному государству – это юридическое состояние лица, в силу которого оно обладает определенной совокупностью прав и обязанностей, установленных законодательством данного государства, и может пользоваться его защитой и покровительством.

В соответствии со ст. 3 Конституции ПМР гражданство ПМР приобретает и прекращается в соответствии с конституционным законом, является равным для всех граждан, независимо от оснований его приобретения. По Конституции РФ и ПМР **разрешено двойное гражданство**. Конституционные основы института гражданства развиваются и конкретизируются в Законе ПМР «О гражданстве» 2000 г. (с изменениями и дополнениями) и Законе РФ «О гражданстве» от 31 мая 2002 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2022 г.).

Принципы гражданства (в РФ и в ПМР):

1. Право каждого на гражданство (включая иностранных лиц и лиц без гражданства).

2. Запрет на лишение гражданства и права его изменить. Новый принцип в институте гражданства. Этот принцип в РФ включен в содержание основ конституционного строя, что говорит о его повышенной правовой защите.

3. Недопустимость выдачи гражданина иностранному государству (кроме как на основании закона или международного договора). Данное положение вытекает из общеправового принципа ответственности гражданина перед своим государством. В силу этого гражданин РФ (гражданин ПМР), совершив правонарушение за границей, подлежит ответственности по законам РФ (законам ПМР).

4. Недопустимость высылки гражданина РФ (гражданина ПМР) за ее пределы. Этот принцип носит философско-гуманный характер и означает, что ни при каких условиях человек не может быть лишен своей Родины.

5. Равенство гражданства (всех граждан в правах свободах и обязанностях, независимо от оснований приобретения гражданства).

6. Единство гражданства (более свойственно России, чем ПМР, так как отдельно гражданства каждого субъекта РФ не существует, а на территории субъектов, входящих в состав РФ, соответственно, проживают граждане России).

7. Допущение двойного гражданства (ст. 3 Конституции ПМР).

Необходимо подчеркнуть, что наличие у гражданина РФ (гражданина ПМР) гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает его от обязанностей, вытекающих из гражданства РФ (гражданства ПМР), если иное не предусмотрено законом или международным договором ПМР.

8. Сохранение гражданства РФ (гражданства ПМР) лицами, проживающими за границей.

9. Защита государством граждан РФ (граждан ПМР) за границей. В ФЗ «О гражданстве» устанавливается, что государственные органы РФ, дипломатические представительства, консульские учреждения, их должностные лица обязаны содействовать тому, чтобы гражданам РФ была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами, защи-

щать их права и охраняемые законом интересы, а при необходимости принимать меры для восстановления нарушенных прав и свобод.

10. Сохранение гражданства при заключении и расторжении брака (изменение гражданства одним из супругов не влечет за собой изменения гражданства другого супруга). Расторжение брака не влечет за собой изменения гражданства родившихся в этом браке (усыновленных) детей.

11. Сокращение безгражданства. В соответствии с положениями Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г. Российская Федерация поощряет приобретение гражданства РФ лицами без гражданства и не препятствует приобретению ими другого гражданства.

12. Почетное гражданство (ст. 8 Закона РФ «О гражданстве») – предусмотрено (присваивается) для лиц, имеющих особые заслуги перед РФ (ПМР) или мировым сообществом. Почетные граждане пользуются всеми правами граждан РФ (граждан ПМР) в соответствии с Положением о Почетном гражданстве.

13. Принцип двойного гражданства – означает, что гражданин РФ (ПМР) может иметь гражданство иностранного государства, для чего между государствами должен быть заключен соответствующий договор. В соответствии с положениями ст. 62 Конституции РФ гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) на основании федерального закона или международного договора Российской Федерации.

В. 3. Порядок приобретения гражданства РФ (ПМР)

Порядок приобретения гражданства РФ (гражданства ПМР) установлен ст. 11 ФЗ РФ от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации (конституционным законом ПМР «О гражданстве»). Кроме того, специальным актом является Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г.).

Оно приобретается:

- по рождению (филиация);
- в результате приема в гражданство (натурализация);
- в упрощенном порядке;

- в результате восстановления гражданства;
- путем выбора гражданства (оптация);
- по иным основаниям, предусмотренным законом.

1. Приобретение гражданства по рождению.

В мировой практике известно 2 основных способа приобретения гражданства по рождению: *«принцип почвы»* (гражданство определяется местом рождения) и *«принцип крови»* (гражданство определяется гражданством родителей).

Если оба родителя находящегося на территории РФ (территории ПМР) ребенка неизвестны, ребенок является гражданином РФ (гражданином ПМР). Вследствие обнаружения родителя, опекуна (попечителя) гражданство ребенка может быть изменено. Проводя в жизнь принцип сокращения безгражданства, ст. 17 Закона РФ закрепила, что ребенок, родившийся на территории РФ от лица без гражданства, является гражданином РФ. В таком порядке гражданство РФ (гражданство ПМР) приобретают.

2. Прием в гражданство РФ (натурализация).

В соответствии с положениями ФЗ РФ «О гражданстве Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в общем порядке при условии, если указанные граждане и лица:

- проживают на территории РФ со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство РФ в течение 5 лет непрерывно, за исключением ряда случаев;
- обязуются соблюдать Конституцию и законодательство РФ;
- имеют законный источник средств к существованию;
- обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося у них иного гражданства;
- владеют русским языком.

3. Приобретение гражданства в упрощенном порядке.

Любое дееспособное лицо по достижении 18 лет, не состоящее в гражданстве РФ, может быть принято в гражданство РФ (ПМР) по ходатайству независимо от происхождения. Законом установлен облегченный порядок приема, вплоть до снятия ценза (5 лет проживания на территории РФ и 3 года непрерывного проживания) в случаях:

1. Если лицо имеет хотя бы одного нетрудоспособного родителя, имеющего гражданство РФ.

2. Лицо имело гражданство СССР, проживало и проживает в государствах, входивших в состав СССР, но не получило гражданства этих государств и осталось в результате этого лицом без гражданства;

3. Является гражданином государств, входивших в состав СССР, получило среднее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 г.;

4. Родилось на территории РСФСР и имело гражданство бывшего СССР;

5. Состоит в браке с гражданином РФ не менее трех лет;

6. Является нетрудоспособным и имеет дееспособных сына или дочь, достигших возраста 18 лет и являющихся гражданами РФ;

7. Имеет ребенка, являющегося гражданином РФ, в случае, если другой родитель этого ребенка, являющийся гражданином РФ, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в них (дополнение в ФЗ РФ «О гражданстве РФ» от 28.06.2009 г.);

8. Имеет сына или дочь, достигших возраста 18 лет, являющихся гражданами РФ и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности, в случае, если другой родитель указанных граждан РФ, являющийся гражданином РФ, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограничен в родительских правах (дополнение в ФЗ РФ «О гражданстве РФ» от 28.06.2009 г.);

9. Согласно ч. 3 ст. 14 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» «нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в России по состоянию на 1 июля 2002 года, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания на территории Российской Федерации, установленного п. «а» ч. 1 ст. 13 настоящего Федерального закона, и без предоставления вида на жительство.

10. Ветераны Великой Отечественной войны.

11. Данная категория введена в ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» новеллами от 1 октября 2008 г. и касается российских соотечественников, переселяющихся по специальной государственной программе;

12. Дети и недееспособные лица, в частности:

– ребенок, один из родителей которого имеет гражданство РФ, – по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства РФ. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории России.

– ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство Российской Федерации, – по заявлению родителя;

– ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство, – по заявлению опекуна или попечителя, имеющих гражданство России.

Кроме того, прием в гражданство РФ осуществляется в случае:

- наличия высоких достижений в области науки, техники и культуры, а также обладания профессией (квалификацией, представляющей интерес для РФ);

- наличия заслуг перед народами РФ;

- получения убежища на территории РФ.

Решение по вопросу приема в гражданство РФ иностранных граждан и лиц без гражданства принимает *Президент РФ*. Предложения по каждому ходатайству о приеме в гражданство на рассмотрение Президенту выносит **Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ**.

Прием заявлений, проверка фактов и документов, направление ходатайств в Комиссию – **прерогатива МВД РФ (МВД ПМР)**.

4. Выбор гражданства при изменении территории РФ (территории ПМР).

При территориальных изменениях в установленном законом порядке лица, проживающие на территории, изменившей государственную принадлежность, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и в сроки, определяемые международным договором РФ.

5. Восстановление гражданства (реинтеграция).

Иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство РФ, могут быть восстановлены в гражданстве РФ в соот-

ветствии с ФЗ РФ «О гражданстве». При этом срок их проживания на территории РФ сокращается до трех лет.

Порядок прекращения гражданства:

1. Выход из гражданства;
2. Отмена решения о приеме в гражданство;
3. Выбор гражданства (оптация) при территориальных изменениях.

Отказ в выходе из гражданства невозможен в случае неисполненных обязательств у гражданина перед государством (РФ/ПМР).

Не допускается выход из гражданства при получении повестки о призыве на срочную (альтернативную) службу и до ее окончания; если гражданин привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу (или если имеется вступивший в законную силу приговор суда), а также если лицо не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения (в соответствии с положениями Европейской Конвенции о гражданстве от 7.11.1997 г.).

Разрешение на выход из гражданства входит в компетенцию Президента РФ.

Отмена решения о приеме в гражданство применяется в отношении лица, приобретшего его на основе заведомо ложных сведений и фальшивых документов. Этот факт устанавливается в судебном порядке.

Гражданство недееспособного лица всегда следует гражданству опекуна; гражданство ограниченно дееспособного лица изменяется при наличии его согласия.

В. 4. Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства в РФ (ПМР)

Иностранцами гражданами в РФ (ПМР) признаются лица, не являющиеся гражданами России (гражданами ПМР), имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства.

Их правовое положение регулируется:

- Конституцией РФ (Конституцией ПМР);
- Конституционным законом ФКЗ РФ (ПМР) «О гражданстве»;

- Федеральным законом РФ от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;
- Гражданским, уголовным, таможенным законодательством;
- Федеральным законом РФ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ПМР – Указом Президента ПМР, утверждающим подобное положение);
- Федеральным законом РФ от 18.07.2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и утвержденными в соответствии с этим Законом Постановлением Правительства РФ от 15.01.2007 г. Правилами осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- Кодексом торгового мореплавания (в РФ).

Лица без гражданства (апатриды) – это лица, проживающие на территории РФ (ПМР), которые не являются ее гражданами и не имеют доказательств своей принадлежности к гражданству иностранного государства.

По конституции у иностранных граждан и лиц без гражданства равные права с гражданами данного государства. Россия использует по отношению к иностранным гражданам также режим *наибольшего благоприятствования*, как правило, основанный на принципах взаимности по договоренности между соответствующими государствами. Также Россия соблюдает и дипломатические иммунитеты, обозначенные в международных документах и предполагающие несколько особое положение иностранных граждан с дипломатическими рангами на территории государства – особенно применительно к юридической ответственности. В действующей Конституции РФ закреплён институт *политического убежища* (в соответствии со ст. 63 Конституции РФ и с общепризнанными нормами международного права). Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляется на основании Федерального Закона (международных договоров РФ).

В законодательстве отсутствуют какие-либо дискриминационные положения, в нем учтены нормы таких международно-правовых актов, как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и др. Ино-

странный гражданин, въехавший в Российскую Федерацию, подлежит *регистрации и миграционному учету*.

Временно проживающий в РФ иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта РФ. Однако постоянно проживающий в России иностранец вправе свободно избрать себе место жительства.

В Законе РФ «О правовом положении иностранных граждан» четко урегулированы вопросы ответственности за правонарушения, за нарушения правил пребывания в РФ и транзитного проезда; установлен порядок и основания сокращения срока пребывания в РФ, а также выдворения за пределы РФ. Основанием для выдворения является совершение действий, противоречащих интересам обеспечения государственной безопасности или общественного порядка, грубое нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан, таможенного, валютного и иного законодательства РФ.

Иностранные граждане и лица без гражданства несут обязанности наравне с гражданами РФ. Они обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы, платить налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, соблюдать общественный порядок и т. д. На общих основаниях наступает и ответственность иностранцев по российскому законодательству, кроме лиц, обладающих правовым иммунитетом.

Ограничения правового положения иностранных граждан состоят в том, что они не пользуются избирательными правами (кроме муниципального уровня), не могут работать в государственном аппарате (находиться на государственной службе), не исполняют обязанности воинской службы и т. д.

Особый статус также есть и у беженцев и вынужденных переселенцев.

Он основан на соответствующем Законе РФ «О беженцах» от 19.02.1993 г. (в ред. от 01.07.2021 г.), принятом в соответствии с международной Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. (РФ к ней присоединилась в 1992 г.); 19.02.1993 г. был также принят ФЗ РФ «О вынужденных переселенцах».

Тема 7. ЛИЧНЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАН

В. 1. Личные (гражданские) права и свободы

Личные (гражданские) права и свободы человека и гражданина в Конституции РФ 1993 г. (Конституции ПМР) открывают перечень конституционных прав и свобод. Личные права и свободы человека и гражданина:

- 1) обладают наибольшей значимостью в системе конституционных прав и свобод;
- 2) не связаны с обладанием гражданством, принадлежат каждому человеку;
- 3) имеют естественный характер происхождения;
- 4) непосредственно связаны с обеспечением частной жизни человека, с его жизнью, здоровьем, достоинством, свободой, неприкосновенностью.

Личные права и свободы очерчивают ту сферу жизни человека, куда государство не должно вторгаться.

К личным правам относятся:

- право на жизнь;
- право на достоинство личности;
- право на свободу и личную неприкосновенность;
- право на неприкосновенность частной жизни;
- право на неприкосновенность жилища;
- право определять и указывать свою национальную принадлежность и свободно пользоваться родным языком;
- право свободно передвигаться по территории РФ (территории ПМР), свободно въезжать и выезжать за ее пределы;
- свобода совести и вероисповедания;
- свобода мысли и слова.

Основным личным правом человека является право на жизнь. Впервые право на жизнь появилось в Конституции РСФСР 1978 г. по-

сле внесения в нее поправок в 1992 г. Ни в одной из ранее действовавших Конституций, а также в Конституции РСФСР 1978 г. это право не упоминалось. Государство гарантирует человеку защиту права на жизнь всеми способами, не запрещенными законом, в том числе и самозащиту.

Вмешательство в личную и семейную жизнь граждан недопустимо как со стороны государства, государственных органов, должностных лиц, так и со стороны других граждан, организаций. В содержание права на неприкосновенность частной жизни входит также запрет разглашения сведений личного характера (персональные данные). В ст. 24 Конституции РФ закреплено, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. Эти сведения могут быть доверены лицом представителям некоторых профессий (врачам, нотариусам, банковским работникам, следователям и др.), на которых лежит обязанность их неразглашения (профессиональная тайна).

С правом на неприкосновенность частной жизни тесно связано право на неприкосновенность жилища. Оно означает, что никто не может проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц. При этом под проникновением в жилище следует понимать не только физическое проникновение, но также и установку видеокамер, звукозаписывающей аппаратуры, прослушивающих устройств.

Свобода мысли и слова, закрепленная в ст. 29 Конституции РФ, может быть отнесена как к личным, так и к политическим правам и свободам граждан. Свобода мысли тесно связана со свободой слова, так как мысли человека выражаются вовне в словесной форме. Каждый имеет право на свободное выражение своего мнения любыми законными способами. Однако эта свобода не безгранична. Согласно Конституции РФ не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

В. 2. Свобода печати и информации

Политические права и свободы могут быть реализованы человеком как индивидуально, так и через объединение с другими людьми.

Индивидуальный (личный) характер носит, например, право обращаться в государственные органы или право доступа к государственной службе. Но такие права, как право на собрания, демонстрации и митинги, создание политических партий, имеют смысл только как коллективные и закон их регламентирует именно в таком качестве.

В отличие от личных прав, принадлежащих каждому человеку, многим, *политические права и свободы принадлежат только гражданам государства*. Но все политические права и свободы, принадлежащие как человеку, так и гражданину, пользуются равной судебной защитой, т. е. гарантируются государством, хотя по содержанию многие из них предполагают критику существующего строя и господствующей власти, оппозицию правительству (демонстрации, митинги и др.).

Конституции РФ и ПМР закрепляют политические права и свободы очень кратко. Ничего не говорится о запрещении партийного монополизма, его недопустимости со стороны общественных объединений. Не раскрыто в необходимой степени содержание свободы печати.

Свобода печати и информации – основной вопрос демократии, так как без нее нет ни гражданского общества, ни правового государства. Информированность общества и каждого человека – залог экономического и культурного прогресса. Газеты, журналы, радио и ТВ, печатные издания, свободно формирующие общественное мнение, – наилучшие гарантии свободы народа и соблюдения конституционного строя.

Первооснова свободы печати – закреплена в ст. 29 Конституции РФ (ст. 27 Конституции ПМР) – это право каждого человека искать и получать информацию. Распространение информации не должно быть монополией государства – в этом залог полноты и объективности информации, получаемой обществом. Особое значение отводится сегодня СМИ. Ответственная роль и опасность злоупотреблений свободой информации заставляют демократические

государства детально определять их правовое положение, порядок создания, деятельности и ликвидации.

Конституция гарантирует свободу массовой информации. Независимые ТВ и пресса не обязаны согласовывать свои материалы с каким-либо органом государственной власти (например, государственным комитетом РФ по печати), они вправе отбирать информацию, предоставленную им государственными органами, самостоятельно строить свои отношения с международными информационными агентствами, направлять за рубеж своих корреспондентов.

Согласно ст. 29 Конституции РФ (ст. 28 Конституции ПМР) *цензура запрещается*.

В соответствии с положениями Закона РФ «О средствах массовой информации» государственные органы и общественные объединения обязаны предоставить сведения о своей деятельности СМИ по запросам редакций и в других формах и равные возможности для СМИ на государственном ТВ (кроме ограничения рекламы в радио и ТВ-вещаниях в период избирательных компаний). Не вмешиваясь в деятельность независимых (частных) СМИ, государство в то же время регламентирует государственные СМИ, на которые распространяются все гарантии свободы печати, но государство вправе требовать и от них объективного освещения деятельности органов государственной власти.

Ограничивающие акции (юридические и фактические) в отношении СМИ в РФ и ПМР применяются очень редко, в отличие от зарубежных государств (конфискация печатных изданий и ответственность за клевету и подстрекательские высказывания). Законодательство развитых демократических стран предусматривает возможность возмещения морального ущерба за подобные действия в судебном порядке (гражданское судопроизводство).

Следствием злоупотребления свободой печати является, как правило, дестабилизация обстановки, нарушение общественного согласия. Предотвратить подобные действия в настоящее время можно, обратившись в установленном законом порядке в правоохранительные органы России (Суды и Прокуратуру). Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется законом РФ «О государственной тайне» от 21.07.1993 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.07.2018 г.). Никто не вправе

произвольно определять секретность той или иной информации, ограничивая конституционную свободу.

В. 3. Право на объединение (ст. 33 Конституции ПМР)

Для осуществления жизненных целей и реализации прав гражданам часто необходимо объединение усилий, то есть создание разного рода союзов и ассоциаций или организаций, способных выявлять, выражать и представлять коллективные интересы. Совокупность этих объединений отражает способность гражданского общества к самоорганизации, т. е. к решению общественных проблем без вмешательства власти.

По своему содержанию **право на объединение** предусматривает возможность создания общественных, т. е. негосударственных объединений: политических партий, профсоюзов, предпринимательских союзов и других общественных организаций. Каждый человек вправе не только создавать эти общественные объединения вместе с другими людьми, но и вступать в уже созданные, участвовать в их деятельности, а также беспрепятственно выходить из них.

Никто не может быть принужден к вступлению в какие-либо объединения или пребыванию в них.

Гражданин как член общественного объединения обладает всеми правами и несет все обязанности, предусмотренные его *уставом*. Член объединения вправе участвовать в решении всех общих вопросов деятельности объединения, избирать и быть избранным в его руководящие органы. Гражданин может состоять членом нескольких общественных объединений. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Порядок их образования, регистрации уставов устанавливается законодательством.

Важной вехой в развитии системы общественных объединений явилась отмена ст. 6 Конституции СССР, закреплявшей роль КПСС как ядра политической системы советского общества и признание принципа многопартийности. За этим следовало принятие Закона СССР «Об общественных объединениях» (1990 г.), который применялся в РФ вплоть до последующего принятия российского закона (ФЗ РФ «Об общественных объединениях» 1995 г.).

В ст. 5 ФЗ РФ «Об общественных объединениях» *общественное объединение* определяется как добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединяющихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Есть и другое **определение общественного объединения** – это объединение граждан, созданное в соответствии с их интересами и на началах добровольного членства. Общественная организация действует по воле граждан, должна соблюдать Конституцию РФ, не посягать на территориальную целостность государства, не создавать вооруженных формирований. Их деятельность обеспечивается различными гарантиями, которые закрепляются в профильном законе.

Для создания общественного объединения не требуется предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Нужна инициатива *не менее трех физических лиц* (кроме политических партий и профсоюзов). Учредителями могут быть физические и юридические лица, кроме органов государственной власти и местного самоуправления. Государственная регистрация осуществляется Регистрационной палатой (Предрегистрационным центром – в ПМР) Министерства Юстиции РФ (ПМР). Регистрация не обязательна, но является необходимым условием для признания объединения юридическим лицом. Отказ в регистрации должен быть мотивированным, в письменной форме. Может быть обжалован в суде. По мотивам нецелесообразности подобный отказ **не допускается**.

В настоящее время существует 5 различных организационно-правовых форм функционирования общественных объединений:

- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественные учреждения;
- орган общественной самодеятельности.

Отношения государства и общественных объединений строятся на основе взаимного невмешательства в их деятельность, кроме случаев, предусмотренным законом. Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений

и гарантирует условия для выполнения ими уставных задач. Молодежным и детским организациям государство оказывает материальную и финансовую поддержку. Надзор за соблюдением законов общественными объединениями возложен на Прокуратуру РФ (Прокуратуру ПМР).

По территории действия общественные объединения бывают:

- общероссийские (республиканские – в ПМР);
- межрегиональные (1/2 субъектов РФ);
- региональные (1 субъект РФ);
- местные (муниципальные образования).

Наиболее значимой формой влияния общественных объединений на процесс общественного развития является их участие в избирательных компаниях. Этим правом обладают политические общественные объединения при наличии условий их государственной регистрации не позднее чем за 1 год до дня голосования и указания в их уставах о формах их участия в выборах.

Особое место в системе любого демократического государства, занимают *политические партии*. Они создаются в целях политической деятельности, участвуют в избирательных компаниях, вовлечены непосредственно в решение государственных проблем (ФЗ «О политических партиях» 2001 г., Закон ПМР «О политических партиях» 2000 г. (с изменениями и дополнениями)). Общественные объединения не являются политическими партиями, не могут использовать в своем наименовании слово «партия».

Цели и задачи политических партий излагаются в ее уставе и программе (главная цель – борьба за власть). Не допускается создание политических партий по признакам профессий, расовой, национальной или религиозной принадлежности.

Не вправе быть членами политической партии иностранные граждане и лица без гражданства, а также граждане Российской Федерации (граждане Приднестровья), признанные судом недееспособными. Гражданин вправе быть членом только одной политической партии. Членство гражданина в политической партии или отсутствие такового не может служить основанием для ограничения его прав и свобод, а также быть условием предоставления ему каких-либо преимуществ. Ограничение прав на вступление либо обязанность приостановления членства в политической партии может устанавливаться для определенных категорий граждан федераль-

ными конституционными законами и федеральными законами, в частности, для судей.

Одной из массовых форм общественных объединений являются профессиональные союзы. Порядок их создания, основные права, гарантии этих прав, их защита, ответственность профсоюзов определяется ФЗ РФ от 12.01.1996 г. «О профессиональных союзах, правах и гарантиях деятельности» (аналогичный закон есть и в ПМР); также есть и религиозные объединения, чья деятельность регулируется законом «О свободе совести и религиозных объединениях».

В. 4. Свобода собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций... (ст. 31 Конституции РФ; ст. 32 Конституции ПМР)

Выражением социальной и политической активности граждан, их воздействия на процессы управления государством является право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия, пикетирования (ст. 32 Конституции ПМР). Это право в последнее время широко используется гражданами РФ (ПМР).

Свобода такого рода предусматривалась всеми советскими конституциями, однако ее реализация сводилась к строго регулируемым, народным мероприятиям.

В 1988 г. был впервые принят Указ Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР». Им был предусмотрен разрешительный порядок их проведения в целях укрепления и развития социалистического строя. Заявления уполномоченных лиц должны были подаваться в письменной форме за 10 дней в исполком.

25 мая 1992 г. был принят Указ Президента РФ «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования». В нем установлено, что впредь до урегулирования законом РФ порядка проведения этих мероприятий следует исходить из положений Всеобщей декларации прав и свобод человека, ратифицированной Верховным Советом РФ 22.11.1991 г. о праве граждан свободно и без оружия проводить митинги и другие ука-

занные мероприятия при условии предварительного уведомления властей. Осуществление этого права не должно нарушать свободы и права других лиц; запрещается использование указанного права для разжигания расовой, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны.

В настоящее время организация подобных мероприятий регулируется ФЗ РФ № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 г. (с изменениями и дополнениями – текущая редакция по состоянию на 7.06.2017 г.).

Так, в соответствии с указанным законом **публичное мероприятие** – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных или религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата законодательного (представительного) органа государственной власти или местного самоуправления (муниципального образования) с избирателями.

Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусмотрено 5 видов публичных мероприятий.

1. *Собрание* – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

2. *Митинг* – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера.

3. *Демонстрация* – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

4. *Шествие* – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.

5. *Пикетирование* – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением указанных ранее «депутатских» мероприятиях с целью информирования избирателей о деятельности депутата, а также собрания и пикетирования, проводимого одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия (в отношении ситуации с депутатами – срок не ранее 10 и не позднее 5 дней до дня проведения мероприятия). Если срок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия полностью совпадает с нерабочими праздничными днями, уведомление может быть подано в последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням.

Организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан РФ (граждан ПМР). Организаторы демонстраций, шествий и пикетирований – граждане РФ (граждане ПМР), достигшие возраста 18 лет, митингов и собраний – 16 лет (политические партии, другие общественные и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения) взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

Проведение манифестаций может быть запрещено, если цели их проведения противоречат Конституции РФ, конституциям или уставам субъектов РФ, а мероприятие угрожает общественному порядку и безопасности граждан.

Публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в соответствии с требованиями действующего законодательства. Возможно *прекращение публичных мероприятий*. Основаниями прекращения может

быть создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц; совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организаторами публичного мероприятия требований закона, касающихся порядка проведения публичного мероприятия.

В.5. Право обращений и право на участие в управлении делами государства

Конституционно закреплено право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Это право – важное средство проявления общественно-политической активности граждан, заинтересованности в общественных делах, а также защиты ими своих прав.

На законодательном уровне это право регулируется Законом РФ № 59-ФЗ от 2.05.2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.12.2018 г.). Данный закон определяет **обращения** как «направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления».

Обращения граждан в зависимости от содержания облекаются в форму *заявления* (просьба гражданина о содействии в реализации конституционных прав, сообщение о недостатках в работе госорганов, органов местного самоуправления, должностных лиц), *жалобы* (просьба гражданина о восстановлении и защите нарушенных прав, свобод или законных интересов) либо *предложения* (рекомендация гражданина по совершенствованию правового регулирования или деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений). Наибольшее распространение получили заявления, а также жалобы. Обращения по общественно значимым вопросам принято именовать предложениями (петициями).

Значение права граждан на обращение обусловлено тем, что оно является не только важным конституционно-правовым средством защиты прав и свобод граждан, способом восстановления нарушенного права, но также и *источником информации для органов власти, формой обратной связи власти и граждан*.

Формой привлечения граждан к решению государственных дел является их **участие в отправлении правосудия** (ч. 5 ст. 32 Конституции РФ). Это право осуществляется гражданами, привлекаемыми в качестве присяжных, народных и арбитражных заседателей (пока только в РФ). Механизм участия граждан РФ в осуществлении правосудия установлен целым рядом федеральных законов: от 20.08. 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции Российской Федерации»; от 30.05. 2001 г. № 70-ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации»; от 17.12 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» и др.

Наиболее общим, объединяющим все другие политические права и свободы является **право участвовать в управлении делами государства** (ст. 32 Конституции РФ, ст. 31 Конституции ПМР).

Данное право адресовано каждому гражданину, а не политически организованной совокупности граждан, ассоциированных как народ, ибо народ не участвует в управлении, а осуществляет власть, является субъектом этой власти.

Рассматриваемое право осуществляется в различных формах как непосредственно, так и через представителей.

Непосредственные формы: участие граждан в референдуме, а также реализация их права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Референдум и выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. При проведении референдума, как и выборов, гражданам предоставлены все возможности для активного участия на всех стадиях их подготовки, в процессе голосования и подсчета голосов.

Участие граждан в управлении делами государства осуществляется также путем их воздействия на деятельность представительных органов всех уровней – своих депутатов, через различные формы выражения общественного мнения о руководстве государственными делами, о направлениях политики государства, о его

деятельности, связанной с удовлетворением социальных потребностей общества.

Важная форма участия граждан в осуществлении власти на местах – местное самоуправление.

Эффективность реализации названных политических прав связана с активностью, инициативой граждан, зависящих, в свою очередь, от уровня их политической и правовой культуры.

Граждане РФ (ПМР) имеют равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ). В ПМР этот принцип пока конституционно не закреплён. В соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой (ФЗ от 31.07.1995 г. «Об основах государственной службы РФ»); при поступлении на государственную службу (и при ее прохождении) не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка и т. д. Это положение закреплено и в ФЗ от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Тема 8. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РФ (ПМР)

В. 1. Экономическая основа (экономические права граждан)

Экономические и социальные права направлены на удовлетворение наиболее важных материальных интересов и потребностей членов общества и создание каждому условий для достойной жизни и свободного развития. Их реализация обеспечивает право на собственность, труд, отдых, здоровье, социальное обеспечение граждан и является предпосылкой не только физического существования человека, но и его самостоятельности в экономической сфере, сфере предпринимательства, в распоряжении своими способностями к труду. Эта группа прав распространяется не только на граждан

РФ (граждан ПМР), а на каждого, кто законно находится на территории государства.

Провозглашенные в действующей Конституции в качестве основ конституционного строя многообразие и равная защита всех форм собственности предполагают *свободу предпринимательской и иной экономической деятельности*. Ограничения такой деятельности могут устанавливаться только законом. Конституционно закреплено, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства, предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и добросовестной конкуренции, а также государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства возлагается на федеральный антимонопольный орган.

Создавая социальное рыночное хозяйство, Россия стремится обеспечить свободу экономической деятельности, предпринимательства и труда, добросовестную конкуренцию и общественную пользу, чтобы регулирование государством хозяйственной жизни осуществлялось в интересах человека и общества, а экономические отношения строились на социальном партнерстве между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и покупателем.

В условиях развития рыночной экономики в России и в ПМР производство и распределение благ осуществляется как частными, так и государственными предприятиями и учреждениями, включая предприятия и учреждения субъектов РФ. Государство в различных формах должно нести ответственность за наиболее важные стороны организации производства и распределения в стране в целом, в особенности за то, что в наибольшей степени затрагивает интересы населения. Речь идет в первую очередь о надежности снабжения населения всем необходимым, о гарантиях высокого производства и обеспечения участия в производстве и распределении всех работоспособных лиц (т. е. о занятости); о смягчении последствий нестабильности в экономике (регулирование цен и т. п.), колебаний

спроса на международном рынке и между теми или иными сферами жизни и группами людей.

Право на экономическую деятельность – общее принадлежащее каждому право, содержащее в себе комплекс прав, обеспечивающих возможность осуществлять *предпринимательскую деятельность*. Для этого каждый может создавать на свой риск и под свою имущественную ответственность предприятия, регистрироваться в качестве предпринимателя без образования юридического лица, свободно заключать договоры с юридическими и физическими лицами, приобретать и распоряжаться собственностью. Отдельные виды предпринимательской деятельности регулируются Гражданским кодексом РФ (ГК ПМР).

Для экономической системы РФ (ПМР) характерно *многообразие форм собственности*. Регулирование отношений собственности осуществляется посредством различных правовых норм, центральное место среди которых принадлежит конституционным нормам – основе всего правового регулирования отношений собственности. Экономическая свобода обеспечивается государственной защитой частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. По Конституции *каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда*.

Конституционное регулирование отношений собственности имеет свою специфику. Она выражается в том, что главной задачей является юридическое закрепление форм собственности, признаваемых государством. Таким образом, именно конституционные нормы решают вопрос о том, какие формы собственности государством признаются и гарантируются.

Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. *Одной из гарантий стабильности права частной собственности является предусмотренное Конституцией право ее наследования*.

В ст. 9 Конституции РФ (ст. 5 Конституции ПМР) также устанавливается, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собствен-

ности. Они используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В Конституции РФ (ст. 36) установлено, что в частной собственности вправе иметь землю граждане и их объединения (в ПМР такой нормы нет). Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Условия и порядок пользования землей определяется на основе федерального закона.

Граждане и юридические лица могут образовывать общую совместную или общую долевую собственность путем добросовестного объединения принадлежащих им земельных участков, земельных долей (паёв).

В Конституции ПМР содержится другая интерпретация действующей статьи, в соответствии с которой земля, недра, воды, леса, воздушное пространство, а также иные ресурсы являются объектами исключительной собственности государства. Земельные участки могут находиться в пожизненном пользовании граждан с правом наследования, при этом их предельные размеры и порядок использования определяется законом.

В. 2. Социальное государство (социальные и культурные права граждан)

Согласно Конституции РФ (ст. 7) Российская Федерация является *социальным* государством (в Конституции ПМР в данный момент такого положения не содержится).

Главная задача **социального государства** – достижение такого общего прогресса, который основывается на закреплённых правом принципах социальной справедливости, всеобщей солидарности и взаимной ответственности. Социальное государство призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ, исходя из принципа справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное человека существование.

Социальное государство в том понимании, которое включает в него Конституция РФ, должно стремиться лишь к максимально возможному в условиях демократической страны равномерному

содействию благу всех граждан и к максимально возможному равному распределению жизненных тягот.

Социальное государство стремится обеспечить каждому своему гражданину достойный человека прожиточный минимум.

Возможность человека зарабатывать предполагает прежде всего наличие работы. В социальном государстве, как правило, закрепляется, в связи с этим *право на труд* (ст. 37 Конституции РФ, ст. 35 Конституции ПМР). Закрепленное в Конституции *право на свободу труда включает в себя и право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию*. Каждый может реализовать это право различными способами, в том числе работать по найму, занять выборную должность, заниматься предпринимательской деятельностью, создать предприятие. Гарантиями свободы труда являются *запрет принудительного труда, право на труд в условиях безопасности и гигиены, право на вознаграждение за труд без дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда, который в соответствии с ТК РФ не может быть ниже прожиточного минимума трудоспособного человека*.

Наряду с основными правами в сфере реализации свободы труда в РФ (и в ПМР) закрепляется и гарантируется *право на отдых*. К гарантиям права на отдых можно отнести установление ТК РФ (ТК ПМР) максимальной продолжительности рабочего времени **не более 40 часов в неделю**, ограничения сверхурочных работ, установление выходных и праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска продолжительностью не менее 28 календарных дней.

Личная ответственность каждого за его собственное благосостояние неразрывно связана с *семьей*. Семья является одним из устоев общества. Она – важнейший компонент общества, связывающий его с государством.

Социальный потенциал семьи – это ее возможный вклад в жизнедеятельность и развитие общества, ее роль в решении стоящих перед ним задач.

Семья одинаково важна и для общества, и для государства. Следовательно, семья, материнство, отцовство, детство должны находиться под защитой и общества, и государства как в правовом, так и в социальном плане (ст. 26 Конституции ПМР). По Конституции родители имеют равные права и равные обязанности по воспитанию

детей, обеспечению их здоровья и обучения. В соответствии с п. 4 ст. 67 Конституции РФ в редакции от 4.07.2020 г. (после проведения масштабной конституционной реформы и внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию РФ) дети являются приоритетом государственной политики России. Государство создает все условия, способствующие всестороннему духовному, нравственно-му, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения.

Кроме того, после внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию РФ по результатам всенародного голосования 4.07.2020 г. в п. ж-1) п. 1. ст. 72 Конституции РФ было четко закреплено, что государство защищает институт брака как союз мужчины и женщины, создает условия для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях. Внесение изменений в указанные статьи Основного закона РФ обусловили участвовавшие в последнее десятилетие систематические посягательства на классический институт семьи и брака в России и на постсоветском пространстве с целью внедрить нетрадиционные ценности и привилегии для сексуальных меньшинств, что могло бы разрушить семейные ценности россиян и привести к серьезному демографическому кризису в стране.

Одной из важнейших целей социального государства является сглаживание социального неравенства, преодоление его крайних форм (социальное пособие, охрана труда, развитие систем государственного здравоохранения).

Разновидностью социального неравенства является неравенство, связанное с утратой дохода (средств к существованию – из-за болезни, инвалидности, старости, потери кормильца, безработицы и т. п.), а также с особого рода расходами (утрата имущества в результате пожара, стихийных бедствий). Средством, которое использует социальное государство, чтобы противостоять этим превратностям судьбы, является социальное обеспечение.

Социальная политика представляет собой часть общей политики, касающейся взаимоотношений между социальными группами, между обществом в целом и его членами, связанных с изменения-

ми в социальной структуре, ростом благосостояния граждан, улучшением их жизни, удовлетворением их материальных и духовных потребностей, совершенствованием образа жизни.

Главная задача социального развития российского (приднестровского) общества определяет основные направления социальной политики, реализация которых на практике приведет к созданию важнейших элементов социального государства в РФ (ПМР):

- *охрана труда и здоровья людей;*
- *установление гарантированного минимального размера оплаты труда;*
- *обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов, пожилых граждан;*
- *развитие системы социального обеспечения и обслуживания;*
- *установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.*

После внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию РФ п. 6 ст. 75 Конституции РФ было закреплено, что индексация пенсий осуществляется не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом, что также можно отнести к мерам повышенной социальной защиты пенсионеров.

Социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Существует бесплатное (для граждан преклонного возраста, больных инвалидов, несовершеннолетних детей, попавших в трудные жизненные ситуации и др.) и платное социальное обслуживание.

Важное место среди основных социально-экономических прав в РФ занимает *право на жилище*. Оно заключается в стабильности пользования жилым помещением, занимаемым лицом на законных основаниях, содействии государства в самостоятельном улучшении гражданами своих жилищных условий, предоставлении жилища из государственных и муниципальных фондов, но только малоимущим и иным указанным в Жилищном кодексе РФ категориям лиц. Одной из гарантий права на жилище выступает конституционный запрет произвольного лишения жилища.

Важным конституционным социальным правом является *право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь*. В соответствии с Конституцией России финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. УК РФ предусматривает ответственность за сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья.

К числу основных социальных прав относится комплекс прав в сфере экологии. По Конституции каждый имеет *право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением*.

В России (и в Приднестровье) гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания и охрана интеллектуальной деятельности. Гарантиями свободы творчества в РФ являются запрет вмешательства органов государственной власти и органов местного самоуправления в творческую деятельность граждан и их объединений за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии. Авторы таких произведений и издатели могут быть привлечены к уголовной ответственности.

В Российской Федерации каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. После внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию РФ 4.07.2020 г. Основной закон России был дополнен ст. 68 прим., п. 4 которой закрепляет, что культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством.

Данный блок прав и свобод граждан – основ конституционного строя государства очень хорошо прописан в новой статье Консти-

туции РФ, введенной после конституционной реформы, завершившейся всенародным голосованием по поправкам в Основной закон РФ – 75 прим.:

В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность. Данное положение в своем роде является квинт-эссенцией социально-экономической политики Российской Федерации в настоящее время.

Тема 9. ОБЩИЕ ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В. 1. Понятие гарантий прав и свобод человека и гражданина

Под **гарантиями** понимаются правовые средства, обеспечивающие реализацию того или иного права человека и гражданина. Гарантии, в сущности, и есть обязанности, применительно к конституционным правам и свободам это – обязанность государства.

Наука конституционного права изучает преимущественно юридические гарантии, т. е. те, которые вытекают из конституции, законов и др. нормативных актов.

В Конституции РФ (ПМР) права и свободы закрепляются в разных формулировках. Некоторые права закреплены декларативно («каждый имеет право на жилище»), другие как гарантия («гарантируется свобода массовой информации»), третьи – как объект охраны или защиты со стороны государства и закона («право частной собственности охраняется законом») и др.

Различие формулировок не умаляет признания тех или иных прав граждан, так как конституция имеет прямое действие, и само

по себе закрепление того или иного права есть своеобразная его гарантия невозможности его отрицания.

Существуют и права, закрепленные вместе с гарантией их обеспечения, например, право на свободу и личную неприкосновенность сопровождается гарантией от произвольного ареста (ст. 20 Конституции ПМР).

Наиболее общей гарантией прав и свобод, имеющих наивысшую юридическую силу, является сам **конституционный строй**, основанный на неуклонном соблюдении Конституции, неотчуждаемом естественном праве и общепризнанных принципах, и нормах международного права.

Исходя из определения, данного известным российским конституционалистом профессором С. А. Авакьяном, о том, что **гарантии** – это материальные, организационные, духовные и правовые условия и предпосылки, делающие реальностью осуществление основных прав и свобод, исполнение обязанностей человека и гражданина и обеспечивающие их охрану от незаконных ограничений и посягательств, можно выделить следующие группы данных гарантий:

– **материальные гарантии** – означают наличие в государстве какого-то среднего минимума, стандарта экономической обеспеченности прав, свобод и обязанностей для каждого государства;

– **организационные гарантии** – выражаются в том, что имеется система органов и должностных лиц – государственных и местного самоуправления, целью деятельности которых является обеспечение и охрана прав и свобод граждан, выполнения ими обязанностей. Эту задачу осуществляют все традиционно существующие органы: представительные, исполнительные, судебные;

– **правовые гарантии** – определяя такие гарантии, надо четко формулировать и устанавливать механизмы (процедуры) осуществления соответствующих прав, свобод, исполнения обязанностей. Должна быть определена ответственность граждан, их объединений, а также должностных лиц и государственных органов, органов местного самоуправления за правильное осуществление прав и свобод, злоупотребление ими, нарушение их, проявленный произвол по отношению к человеку и гражданину.

Защита прав и свобод – обязанность государства.

Конституция гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина. Это общее правило закрепляет обязанность

государства различными правовыми средствами обеспечивать защиту прав и свобод, осуществлять их регулирование. Гарантом прав и свобод выступает Президент РФ (ПМР). Функция осуществления мер по обеспечению прав и свобод составляет главное назначение судебной системы. Следовательно, в гарантировании прав и свобод участвует весь механизм государства, все органы государственной власти (ст. 45 Конституции ПМР).

Самозащита прав и свобод.

Способы самозащиты многообразны: обжалование действий должностных лиц, обращение в СМИ, использование правозащитных организаций и общественных объединений (профсоюзы и др.).

Судебная защита.

Такая защита наиболее эффективна и доступна человеку, так как в суд могут быть обжалованы любые решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Объектом обжалования могут быть законы, действия и указы Президента, Постановления Правительства и т. д. Следовательно, суд осуществляет надзор за законностью в стране, обеспечивает приоритет прав и свобод граждан перед любыми акциями государства.

Существуют также и **специальные (юридические) гарантии**, которые подразумевают закрепление прав, свобод и обязанностей человека и гражданина нормами права, обеспечение, охрану и защиту их всей правоохранительной деятельностью государства, институтами европейского и мирового сообщества. Закрепленные в законе средства, которые, являясь правовым выражением общих условий, непосредственно обеспечивают возможность правомерной их реализации и охраны прав человека в обществе. К таковым относят:

1. Административно-правовую защиту прав и свобод (полномочия органов исполнительной власти в конкретных сферах управления, обязанности соответствующих органов и формы защиты граждан от неправомерных действий должностных лиц).

2. Международную защиту прав и свобод.

Специальные конституционные гарантии (гарантии правосудия):

1. Гарантии подсудности – в ч. 1 ст. 47 Конституции РФ впервые за историю развития российской государственности сформулирован

принцип: «Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом».

2. Право на юридическую помощь (в случаях, предусмотренных законом – бесплатно).

3. Презумпция невиновности.

4. Запрет повторного осуждения за одно и то же преступление.

5. Право на пересмотр приговора.

6. Запрет обратной силы закона – конституционно закреплено (ч. 1 ст. 54 Конституции РФ), что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

7. Гарантия от самообвинения.

8. Недействительность незаконно полученных доказательств.

9. Права потерпевших – от преступлений и злоупотреблений властью. Если в результате преступления или злоупотребления властью человеку причинен моральный, физический или имущественный вред, он подлежит возмещению.

В. 2. Международная защита (в РФ)

В соответствии с ч. 3 ст. 46 Конституции РФ каждому гарантировано право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны **все** имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Следовательно, жалоба может быть подана лишь после отказа лицу во всех судебных инстанциях РФ.

К особым механизмам международно-правовой защиты прав и свобод граждан может быть отнесено право Совета Безопасности ООН на учреждение международных трибуналов, выполняющих функции надгосударственных судебных органов.

В 1993 г. Генеральной Ассамблеей ООН был учрежден пост **Верховного Комиссара ООН по правам человека**. Он обязан поощрять и защищать эффективное осуществление всеми людьми гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав, оказывать консультативные услуги, техническую и финансовую помощь по просьбе заинтересованного государства или региональных организаций по правам человека, осуществлять рационализацию, адап-

тацию, укрепление и оптимизацию механизмов ООН в области прав человека в целях повышения их действенности и эффективности. В рамках ООН деятельность в области защиты прав человека также осуществляют **Экономический и Социальный Совет, Совет по правам человека, Комитет по социальным и гуманитарным вопросам и вопросам культуры.**

Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин учрежден **Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин**, который ежегодно представляет доклад Генеральной Ассамблее ООН о своей деятельности и может вносить предложения и рекомендации общего характера, основанные на изучении докладов, полученных от государств-участников. Аналогичные организации (комитеты) учреждены в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцией о правах ребенка, Конвенцией о правах инвалидов, Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и др.

В 1998 г. на дипломатической конференции в Риме был учрежден **Международный уголовный суд** – орган, уполномоченный осуществлять юрисдикцию в отношении лиц, ответственных за самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества. Россия подписала Статут Международного уголовного суда в 2000 г.

Комитеты ООН.

Жалоба подается в **Комитет по правам человека**, созданный в соответствии с международным Пактом о гражданских и политических правах. Комитет принимает жалобу к рассмотрению, если она не анонимна и не представляет собой злоупотребления правом на жалобу; он проверяет, не рассматривается ли вопрос в соответствии с другой процедурой международного разбирательства и исчерпало ли лицо все доступные средства внутригосударственной правовой защиты.

Процедура защиты нарушенного права состоит в том, что жалоба доводится до сведения соответствующего государства, а оно обязано в 6-месячный срок представить Комитету письменное объяснение или заявление, разъясняющее этот вопрос и извещающее

о принятых мерах, если таковые имели место. Комитет не может выносить обязательные решения, но публикует ежегодный отчет о рассмотрении жалоб.

Европейский суд по правам человека.

Учрежден в 1959 г. в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Суд состоит из судей, по количеству равных числу членов Совета Европы, он самостоятельно устанавливает свой Регламент и правила процедуры. Юрисдикция Суда охватывает дела, связанные с толкованием и применением Конвенции, но лишь в отношении тех государств, которые признали ее для себя обязательной (в том числе и для РФ). Совет Европы – организация, основанная в 1949 г., к основным целям которой относятся защита прав человека, развитие демократии и утверждение верховенства права на территории всех входящих в Совет стран. Ратифицировав Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Россия признала юрисдикцию Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), которая распространяется на все дела, касающиеся толкования и применения положений этой конвенции.

В ЕСПЧ может быть подана жалоба от любого физического лица, неправительственной организации или группы лиц, которые считают, что их права и свободы нарушены. Условиями допустимости жалобы являются следующие обстоятельства:

- вынесено постановление суда кассационной инстанции по делу, которое является предметом жалобы, или отменено в порядке надзора постановление суда, вынесенное в пользу заявителя;

- со дня вынесения окончательного решения суда по делу прошло не более 6 месяцев.

Обращение с жалобой в ЕСПЧ не облагается пошлиной.

Если Европейским судом по правам человека признано, что имело место нарушение Конвенции, а российское законодательство допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, то Суд вправе присудить потерпевшей стороне справедливую компенсацию.

Обращение (петицию) в Суд вправе подавать как государство, так и физическое лицо, но оно должно сначала пройти через Европейскую Комиссию по правам человека, которая стремится достичь

«дружественного урегулирования рассматриваемого вопроса». Признается, что обращение в Суд может быть подано только после того, как исчерпаны все внутренние средства решения спора. Решения Суда, состав которого устанавливается для каждого обращения отдельно, окончательны, и государства обязаны ему подчиняться.

Однако следует учитывать, что после проведения масштабной конституционной реформы в России и внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию РФ по результатам всенародного обсуждения и голосования 4 июля 2020 г., новая формулировка ст. 79 Конституции РФ теперь звучит так:

Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, *если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации.* Это связано с тем, что в последнее десятилетие по политическим мотивам было принято очень много несправедливых и необъективных решений Европейского суда по правам человека и других международных инстанций, дискредитирующих Российскую Федерацию как государство и налагающих всевозможные санкции экономического, правового и даже социально-культурного характера, ограничивающих граждан РФ за пределами своего государства в правах и свободах. Указанная статья была введена для укрепления как внутреннего, так и внешнего авторитета и суверенитета Российской Федерации.

В связи с резко обострившейся политической обстановкой на международной арене в 2022 г. и недружественным отношением к Российской Федерации ряда стран Западной Европы 16 марта 2022 г. Российская Федерация перестала быть членом Совета Европы. Таким образом, в настоящее время граждане России лишены права обращаться в Европейский суд по правам человека, однако это не значит, что права и свободы россиян будут существенно ущемлены. Ситуация может измениться только при уважении и равенстве в правах и соблюдении общепризнанных норм и принципов меж-

дународного права в отношении граждан России так же, как и в отношении граждан всех других стран мира. Пока нет таких гарантий, нет и оснований полагать, что именно Европейский суд по правам человека обеспечил бы гражданину России более качественную защиту, чем судебная система Российской Федерации, так как на это оказывает влияние много субъективных обстоятельств долгосрочного характера. 16 сентября 2022 г. Россия вышла из ЕСПЧ.

В. 3. Возмещение ущерба

Конституционная гарантия в таких случаях состоит не только в том, чтобы восстановить нарушенное право и обеспечить его реализацию, но и в возмещении причиненного человеку материального и морального вреда.

Согласно ст. 53 Конституции РФ (ст. 53 Конституции ПМР) каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Возмещение причиненного вреда регламентируется и гражданским законодательством и является гарантией, распространяющейся на любые нарушения прав и свобод. По действующему законодательству подлежит возмещению вред, причиненный человеку незаконным привлечением к уголовной ответственности, незаконным осуждением и др. Материальную ответственность в этих случаях несут не непосредственно виновные должностные лица, а соответствующие органы государственной власти, которым затем возмещается ущерб этими должностными лицами в установленном законом (регрессном) порядке. Размер возмещения причиненного ущерба устанавливается судом, который также вправе определить возмещение (денежную компенсацию) морального вреда, причиненного человеку.

Неотъемлемость прав и свобод.

Конституцией предусмотрено, что законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, не должны издаваться. Данная норма гарантирует незыблемость прав и свобод, она служит постоянным напоминанием органам законодательной власти о том, что отмена, пересмотр или любое снижение уровня

гарантий тех или иных прав и свобод требует созыва Конституционного собрания (в РФ), созыва референдума (в ПМР) (кроме случаев, установленных ст. 54 Конституцией ПМР – в условиях чрезвычайного/военного положения на определенное время).

Возраст.

Полный объем реализации своих прав и свобод по Конституции РФ (Конституции ПМР) наступает с 18 лет. Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 24) закрепляет за каждым ребенком право на меры защиты, на немедленную регистрацию после рождения и на имя. Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.

Законодательство устанавливает ряд прав несовершеннолетних. В гражданском праве за детьми закрепляется право собственности (на личное имущество), наследования, а также частичная дееспособность несовершеннолетних в возрасте от 15 до 18 лет.

В трудовом праве право на труд возникает с 16 лет. Но полная дееспособность наступает лишь с 18 лет, и никто не вправе ограничивать действия лиц, достигших данного возраста, по причине молодости.

Тема 10. ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН

Правовой статус личности характеризуется не только правами и свободами, но и *обязанностями*. Эти обязанности затрагивают многообразные сферы отношений, в которых субъектом выступает человек.

В соответствии со ст. 47 Конституции ПМР осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданином и человеком своих обязанностей перед обществом и государством (в Конституции РФ напрямую такой формулировки не содержится).

Обязанности различны по своей природе. Одни из них вытекают из принадлежности лица к гражданству государства, другие не связаны с таким статусом и возлагаются на каждого. Широкий круг обязанностей формируется в связи с обладанием лицом определен-

ным статусом – рабочего, служащего, учащегося, собственника имущества, обвиняемого, свидетеля и т. п.

Конституционно-правовое регулирование в целом тоже связано с закреплением обязанностей лица, но в отличие от других отраслей права, конституционное право выполняет здесь двоякую роль.

Подобно всем отраслям права, оно закрепляет круг обязанностей лица как субъекта конституционно-правовых отношений – обязанности лица как избирателя, как депутата, как представителя различных органов государственной власти и органов местного самоуправления, как обладателя многих других конституционно-правовых статусов.

Вместе с тем конституционное право выполняет в закреплении обязанностей человека и гражданина и специфическую роль. Оно закрепляет основные обязанности человека и гражданина, которые:

- 1) имеют всеобщий характер;
- 2) не зависят от конкретного правового статуса лица;
- 3) закрепляются на высшем, конституционном уровне.

В конституционно закреплённых основных обязанностях выражены наиболее важные требования – *ответственности личности перед обществом, гражданина перед государством, надлежащего отношения гражданина к государственным и общественным интересам, активного включения его в охрану этих интересов.*

Соблюдение основных обязанностей обеспечивается всеми мерами правового и общественного воздействия.

Таким образом, **основные обязанности** – это конституционно закреплённые и охраняемые правовой ответственностью требования, которые предъявляются человеку и гражданину и связаны с необходимостью его участия в обеспечении интересов общества, государства, других граждан.

Важнейшая обязанность гражданина и любого иного лица, проживающего в РФ (в ПМР) – *соблюдение конституции и законов (ст. 15 Конституции РФ и ст. 49 Конституции ПМР).*

Обязанность соблюдать конституцию и законы универсально распространяется на всех субъектов правоотношений. Конкретно как обязанность человека и гражданина она выражается в необходимости наличия у него стойких установок на правомерное поведение во всех сферах жизни и деятельности.

Однако эта обязанность не ограничивается требованием не нарушать предписаний конституции. Реализация человеком и гражданином своих прав и свобод не должна препятствовать осуществлению прав и свобод других лиц.

Соблюдение конституции и законов предусматривает и позитивный аспект – своей деятельностью, образом жизни человек (гражданин) должен содействовать практической реализации принципов конституции, положений законодательства.

Конституционно закреплена обязанность каждого *платить установленные налоги и сборы (ст. 52 Конституции ПМР)*. Ранее, в конституциях советского типа такая обязанность не закреплялась, так как налоги с населения тогда состояли очень малую величину.

Впервые эта обязанность была конституционно закреплена с переходом страны к рыночной экономике. Число налогообязанных субъектов меняется, качественно расширяются и виды налогообложения.

От добросовестного исполнения той или иной обязанности в значительной мере зависит выполнение государством своей социальной роли, иных видов государственной деятельности, охрана его суверенитета, обороноспособность, в чем лично заинтересован и каждый гражданин.

В РФ ст. 57 Конституции (в Конституции ПМР также содержится аналогичное положение) закрепляет, что законы, устанавливающие новые налоги (ухудшающие положение налогоплательщиков), обратной силы не имеют.

Закрепляется *обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 50 Конституции ПМР)*. Действует ряд законов об охране природы, атмосферного воздуха, животного мира. Многие нормы этих законов определяют поведение граждан при использовании природных богатств. Введена и повышена плата за пользование природными ресурсами.

Ст. 59 Конституции РФ и ст. 48 Конституции ПМР закрепляет, что *защита государства – священный долг для каждого*.

Законом установлена всеобщая воинская обязанность. Специализированный закон РФ (закон ПМР) «О всеобщей воинской обязанности и воинской службе» определяет условия прохождения воинской службы в рядах Вооруженных сил РФ (ПМР), порядок

призыва, льготы по призыву, сроки службы, условия ее прохождения и др.

Часть 3 ст. 59 Конституции РФ закрепляет возможность замены воинской службы альтернативной гражданской службой в случае, если убеждениям лица (вероисповеданию) противоречит несение военной службы. Федеральный закон РФ от 25.07.2002 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» определяет такую службу как *особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемый гражданами взамен военной службы по призыву*. Срок альтернативной службы в 1,75 раза превышает срок службы по призыву. В 2014 г. и в Приднестровье был принят Закон ПМР «Об альтернативной гражданской службе».

Военная реформа, проводимая сегодня в РФ, направлена на переход армии на профессиональную, контрактную основу формирования.

В качестве одной из обязанностей можно также выделить и закрепленную в ст. 51 Конституции ПМР *обязанность оберегать культурное и духовное наследие народа Приднестровской Молдавской Республики (для последующих поколений и потомков)*.

Кроме того, законодательно предусмотрено, что родители обязаны заботиться о своих детях до 18 лет, а дети от 18 лет обязаны заботиться о своих нетрудоспособных родителях. Основное школьное образование до 9 класса также считается обязательным.

Тема 11. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

В. 1. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности

Юридическая ответственность – важнейший институт любой правовой системы, один из существенных признаков права, необходимый элемент механизма его действия.

Будучи одним из видов юридической ответственности, конституционно-правовая ответственность обладает всеми общими признаками, которые выделяют юридическую ответственность среди других социальных явлений. Она, как и любая другая юридическая ответственность, является мерой государственного принуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушения и выражающейся в установлении для правонарушителя определенных негативных последствий.

Принуждение как общий признак юридической ответственности является государственно-властным способом подавления отрицательных волевых устремлений отдельных субъектов для обеспечения их подчинения нормам права.

В конституционном праве предусмотрена возможность принятия мер принуждения, а также мер воздействия за определенные нарушения.

Например, согласно ч. 3 ст. 115 Конституции РФ (приблизительно по смыслу это относится к правовым актам Министерств и ведомств в ПМР и Правительства ПМР (с 2012 г.) – п. 3 ст. 76-6 Конституции ПМР), постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и Указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ (Президентом ПМР). Отмена акта является принудительным воздействием со стороны Президента РФ, который прекращает возникшее правоотношение и предупреждает наступление негативных последствий издания неправомерного акта.

Вместе с тем эта отмена является конституционно-правовой санкцией, выражающей в правовой форме последствия несоблюдения норм конституционного права.

Таким образом, конституционно-правовой ответственности, как и всякой другой юридической ответственности, присущи элементы кары как претерпевания неблагоприятных для правонарушителя последствий за нарушение норм конституционного права. Эта кара всегда имеет государственно-властную, принудительную природу.

Однако в конституционно-правовой ответственности кара имеет свои юридические особенности, отличающие ее от кары в других видах юридической ответственности. Если, например, уголовное наказание заключается в лишениях личного и имущественного свойства,

то правовые последствия реализации конституционно-правовой ответственности имеют иной характер. Отсутствуют в конституционно-правовой ответственности и такие меры государственного принуждения, как конфискация имущества, штраф и т. п.

Вместе с тем, конституционно-правовая ответственность – это не только кара за нарушение правовых норм. Здесь на первый план выступает **правовосстановительная функция ответственности**.

В конституционном праве восстановление связано с устранением нарушений закона и принятием мер по обеспечению нормативного функционирования государственного аппарата, деятельности депутатов, должностных лиц, осуществлению конституционных прав, свобод и обязанностей граждан.

Необходимым элементом основания конституционно-правовой ответственности является **наличие вины**. Однако здесь требуется правильное понимание таких ее психологических форм, как умысел и неосторожность.

Таким образом, **конституционно-правовая ответственность** – это, прежде всего, негативная оценка государством деятельности граждан, государственного органа, должностного лица и т. д., а также мера предупреждения, реализация правовой нормы.

Конституционно-правовую ответственность наиболее точно определяют как установленный нормами конституционного права особый вид юридической ответственности, представляющий собой ответственность за ненадлежащее осуществление публичной власти должностными лицами и органами публичной власти.

В. 2. Специфика конституционно-правовой ответственности

Конституционное право регулирует основополагающие отношения, определяющие содержание всех других общественных отношений во всех сферах жизнедеятельности общества. Они устанавливают не только принцип безусловной наказуемости всех деяний, нарушающих общественные отношения, но и общие запреты на совершение тех или иных деяний.

Так, согласно ч. 4 ст. 3 Конституции РФ (ч. 5 ст. 1 Конституции ПМР) никто не может присваивать власть в РФ (в ПМР).

Необходимость исполнения всех видов юридической ответственности для защиты конституционно-правовых отношений определяется также спецификой санкций конституционно-правовой ответственности, которые, как правило, сами по себе не носят ни карательного в прямом смысле этого слова, ни компенсирующего характера.

Итак, *конституционно-правовая ответственность может наступить за нарушение норм конституционного права*. Однако не всякая ответственность за нарушение этих норм является конституционно-правовой. В нормах конституционного права могут закрепляться и иные виды ответственности. Например, согласно ст. 20 Конституции РФ (ч. 2. ст. 19 Конституции ПМР) за особо тяжкие преступления может применяться в качестве исключительной меры наказания смертная казнь впредь до ее отмены. Таким образом, в этой статье Конституции речь идет не о конституционно-правовой ответственности, а об уголовной.

Иногда конституционно-правовая ответственность используется независимо от того, использована ли другая ответственность. Например, нарушение порядка подсчета голосов влечет аннулирование результатов выборов по избирательному округу независимо от того, понесли ли виновные лица уголовную ответственность.

Конституционно-правовая ответственность часто носит ярко выраженный политический характер и тесно соприкасается или даже сочетается с политической ответственностью (например, отставка Правительства).

Целью конституционно-правовой ответственности является охрана и обеспечение нормального порядка осуществления публичной власти, следование органов и должностных лиц, участвующих в осуществлении публичной власти, предписаниям норм Конституции РФ и конституционно-правового законодательства, предупреждение (превенция) посягательств на порядок осуществления публичной власти.

Характерной для конституционно-правовой ответственности *особенностью* является то, что *не существует единой процедурной формы ее применения*. Почти каждой мере конституционно-правовой ответственности соответствует свой особый порядок ее назначения и исполнения (так, порядок отмены государственного акта – один, порядок отрешения Президента от должности – другой).

В. 3. Санкции как форма выражения конституционно-правовой ответственности

Характерной чертой конституционно-правовой ответственности, отличающей ее от других видов юридической ответственности, является своеобразие ее санкций.

Юридическая ответственность – это и есть реализация санкции, указанной в юридической норме. Именно санкция указывает на те неблагоприятные последствия, которые применяются к нарушителю конституционно-правовой нормы.

В настоящее время государством используется широкий круг мер конституционно-правовой ответственности. В их число входит, прежде всего, *отмена (приостановление) действия актов государственных органов или их отдельных положений*, т. е. санкция, применяемая при нарушении нормы права и содержащая в себе меру юридической ответственности). Следует подчеркнуть, что отмена или приостановление акта может рассматриваться в качестве конституционно-правовой санкции только в тех случаях, когда речь идет о нарушении норм конституционного права.

Одной из разновидностей рассматриваемой санкции является *признание неконституционными актов различных государственных органов, их отдельных положений (Конституционным судом РФ, Конституционным судом ПМР)*. Акты, их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, не соответствующие Конституции РФ (ПМР) договоры РФ (ПМР) не подлежат введению в действие и применению.

Другой важной мерой конституционно-правовой ответственности является *досрочное прекращение деятельности различных государственных органов и должностных лиц*. Согласно закону ПМР от 9.08.2005 г. «О статусе судей» полномочия судьи могут быть прекращены, в частности, в случае занятия деятельностью, не совместимой с должностью судьи, вступления в законную силу обвинительного приговора в отношении судьи и т. д.

Досрочное прекращение деятельности государственных органов и должностных лиц возникает как следствие их противоправных действий, нарушенных правовых обязанностей со стороны виновных субъектов. Эти меры применяются с целью обеспечения определенного поведения соответствующего органа в целом (от-

дельного должностного лица) и являются по своей сути принуждением.

Кроме того, в ряде случаев нормы конституционного права вообще не предусматривают возможности применения рассмотренных санкций, а только провозглашают существование ответственности, например, в ФКЗ РФ (КЗ ПМР) «О прокуратуре», прокурор несет ответственность за выполнение задач, возложенных на органы прокуратуры настоящим законом. Это обусловлено тем, что существуют 2 аспекта понятия ответственности:

1. Ответственность в смысле ответственного поведения, подотчетности, юридической компетентности.

2. Данный аспект всегда связан с принятием специальных мер воздействия, вытекающих из недолжного поведения субъектов конституционно-правовых отношений. Наиболее важные из них – конституционно-правовые санкции.

Наряду с лишением депутатов их полномочий по решению законодательных органов в некоторых регионах законодательством предусматривается досрочное прекращение полномочий депутатов и других выборных должностных лиц посредством их *отзыва*.

Специфика этой санкции заключается в том, что она применяется не органами государства, а непосредственно избирателями соответствующего округа.

Одной из мер (государственной) конституционно-правовой ответственности является *аннулирование юридических результатов тех или иных конституционно-правовых действий* (п.4 ст. 88 Избирательного кодекса ПМР – соответствующая избирательная комиссия признает итоги голосования, результаты выборов недействительными в случаях: недостоверности результатов волеизъявления избирателей; по решению суда и др.).

Конституционно-правовое законодательство предусматривает и такую меру конституционно-правовой ответственности, как *ограничение или приостановление некоторых основных прав граждан, которые применяются в связи с отдельными противоправными заявлениями граждан*. Так, согласно ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, ст. 3 ч. 2 Избирательного кодекса ПМР (ст. 31 Конституции ПМР) не имеют права избирать и быть избранными граждане, которые содержатся в местах лишения свободы по приговору суда (временное ограничение со стороны государства).

Определенное ограничение прав и свобод существует не только для воздействия на правонарушителей, но и для предупреждения правонарушений (ч. 1 ст. 56 Конституции РФ, ст. 18 Конституции ПМР).

Действующее законодательство РФ, ПМР также предусматривает *возможность лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина (государственных наград)*. Но в большей степени эта мера является одним из видов уголовного наказания.

Действующее законодательство относит к мерам конституционно-правовой ответственности и *отмену решения о приеме в гражданство РФ* (например, вследствие приобретения гражданства незаконным путем).

В. 4. Субъекты конституционно-правовой ответственности

Определенной спецификой отличается круг субъектов конституционно-правовой ответственности.

Среди субъектов конституционного права нести конституционно-правовую ответственность могут только те, кто обладает *деликтоспособностью*, т. е. способностью нести юридическую ответственность за свои правомерные поступки.

В конституционном праве деликтоспособностью обладают два вида субъектов:

1) индивидуальные (граждане РФ (граждане ПМР), депутаты всех представительных органов государственной власти и местного самоуправления, должностные лица);

2) коллективные (органы государственной власти, органы местного самоуправления, объединения граждан и другие социальные образования, комитеты и комиссии представительных органов, избирательные комиссии и т. п.).

Самостоятельным субъектом конституционно-правовой ответственности является **государство**. Оно должно нести конституционно-правовую ответственность во всех случаях, когда не выполняет официально взятых на себя обязательств, если в результате этого нанесен ущерб кому бы то ни было. Прежде всего это относится к деятельности государства по защите прав и свобод граждан.

Необходимой предпосылкой конституционно-правовой деликтоспособности физического лица является наличие у него российского (приднестровского) гражданства (по достижении 18 лет) и требуется наличие дееспособности. Недееспособные по суду освобождаются от всякой юридической ответственности, включая и конституционно-правовую.

В определенных случаях граждане РФ (граждане ПМР) могут нести конституционно-правовую ответственность только в том случае, если они наделены специальной правосубъектностью депутата, должностного лица, кавалера ордена и т. д.

Конституционно-правовая ответственность **должностных лиц** имеет важное значение, так как она способствует улучшению работы государственного аппарата, укреплению государственной дисциплины и повышению ее эффективности.

Особого рода деликтоспособностью обладают законодательные (представительные) органы государственной власти. Они несут ответственность в первую очередь перед избравшими их гражданами, которые на очередных выборах дают позитивную или негативную оценку их деятельности.

Однако и в процессе своей деятельности эти органы государственной власти могут нести ответственность за те или иные действия, связанные с нарушением Конституции ПМР (например, признание неконституционными законов и постановлений Верховного Совета ПМР Конституционным судом ПМР).

Свою специфику имеет и деликтоспособность исполнительных органов государственной власти. Они несут конституционно-правовую ответственность лишь тогда, когда речь идет о нарушении ими конституционно-правовых норм (в других случаях, т. е. когда это не регулируется нормами конституционного права, данное правоотношение регулируется нормами административного права).

К числу субъектов, обладающих конституционно-правовой деликтоспособностью, относятся избирательные комиссии, играющие ведущую роль в деле обеспечения законности при проведении выборов и референдумов.

Правом непосредственного применения мер юридической ответственности обладает такой круг субъектов, который характерен только для правонарушений, влекущих за собой конституционно-правовую ответственность. Это представительные органы государства, Прези-

дент РФ (Президент ПМР), руководители субъектов РФ, Конституционный суд РФ (Конституционный суд ПМР), избирательные комиссии. Так, согласно Конституции РФ (ч. 3 ст. 117), Государственная Дума РФ может выразить недоверие Правительству РФ (Аналогичное право Верховного Совета ПМР было закреплено в Конституции ПМР в 2011 г.).

Необходимо сказать, что во многих случаях субъекты, привлекающиеся к конституционно-правовой ответственности, являются в то же время субъектами, несущими эту ответственность.

В.5. Основания конституционно-правовой ответственности

Все виды юридической ответственности имеют общие объективные и субъективные основания, которыми являются закрепленные в законе правомерные деяния, причинная связь между ними и настоящим вредным результатом, вина нарушителя.

Основанием конституционно-правовой ответственности служит совершение субъектом конституционно-правовой ответственности конституционно-правового деликта, т. е. деяния (действия или бездействия), признаваемого законом противоправным и влекущим за собой применение мер конституционно-правовой ответственности.

Противоправность выражается в нарушении или неисполнении конституционно-правовых норм.

Специфической чертой конституционно-правовой ответственности является то, что она применяется не только в случаях, когда имеются четко выраженные критерии для оценки поведения субъектов конституционно-правового отношения как нарушающего закон, но и в тех случаях, когда формально такие критерии отсутствуют, однако поведение субъекта конституционно-правового отношения дает основание говорить о том, что оно противоречит целям и принципам действующего законодательства.

Назначение конституционно-правовой ответственности не сводится к наказанию. Ее главная задача – *стимулировать позитивную деятельность потенциального субъекта*, а если эта деятельность на практике таковой не является, то используются такие присущие ей меры, как, например, смена персонального состава органа, замена руководящего должностного лица и т. д.

В самых общих чертах структура конституционно-правового регулирования ответственности выглядит следующим образом:

1. Правовые нормы, определяющие возможное и должное поведение, устанавливающие границы правомерного поведения субъектов конституционно-правовых отношений.

2. Нормы конституционного права, определяющие фактическое основание ответственности – состав конституционного правонарушения.

3. Нормы конституционного права устанавливающие порядок привлечения к конституционно-правовой ответственности, назначения мер наказания, исполнения ответственности, а также основания освобождения от исполнения мер государственного принуждения.

Таким образом, конституционно-правовое регулирование ответственности выражается в закреплении фактического и юридического комплекса, элементы которого связаны с возникновением или прекращением соответствующих правонарушений.

Объектом конституционного правонарушения являются общественные отношения, регулируемые нормами конституционного права.

Нормы конституционного права закрепляют основы взаимоотношений человека с государством, т. е. главные принципы, характеризующие положение человека в обществе и государстве, гражданство, а также основные неотъемлемые права, свободы и обязанности человека и гражданина. Эти отношения являются исходными для всех остальных отношений между людьми.

Нормы конституционного права регулируют всю сферу отношений, связанных с законодательными (представительными) органами власти.

Таким образом, **особенностью конституционно-правовых правонарушений** является то, что их объект находится в сфере реализации этих общественных отношений, которые являются базовыми, основополагающими в каждой из областей жизни страны, причем зачастую часть из них составляют властеотношения.

Объективная сторона конституционно-правовых правонарушений – противоправное поведение субъекта, не соответствующее требованиям конституционного права. Существует несколько вариантов недолжного поведения:

1) неприменение конституционно-правовой нормы;

2) недолжное применение конституционно-правовой нормы (например, недостаточно эффективная реализация предписанной нормы);

3) прямое нарушение конституционно-правовой нормы.

Самое распространенное нарушение конституционно-правовых норм – издание неправомερных актов, несвоевременное приведение изданных ранее актов в соответствие с действующим законодательством, принятие решений, противоречащих закону. Особенно часто встречается прямое нарушение конституционно-правовых норм в деятельности должностных лиц, граждан и других индивидуальных субъектов, обладающих конституционно-правовой деликтоспособностью.

В некоторых составах конституционно-правовых нарушений наряду с недостойным поведением существует необходимость в доказательстве факта наступления вреда и наличие причинной связи с нарушением нормы.

Должностные лица от имени народа осуществляют властные полномочия. Их поведение контролируется общественностью, их авторитет и моральные устои воспринимаются как символ достоинства и авторитета самой власти.

Поэтому неудивительно, что моральные основания закрепляют-ся правом, становятся важным основанием конституционно-правовой ответственности.

Субъективной стороной состава конституционно-правового нарушения является **вина**. Специфика заключается в том, что субъекты конституционного права могут нести ответственность и за нецелесообразность избранного ими поведения, и за неудачный стиль руководства, т. е. недобросовестное, недолжное отношение к реализации своего статуса.

Специфической чертой конституционно-правовой ответственности является то, что она наступает как за правонарушения, так и при их отсутствии.

Что касается вины коллективного субъекта в конституционном праве, то здесь по сравнению с виной индивидуального субъекта конституционного права специфики особой нет и вина коллективного субъекта конституционного права может быть признана только в том случае, если этот субъект имел возможность выбора варианта поведения, но выбрал именно неправомерный вариант.

Однако при признании вины коллективного субъекта конституционного права конституционно-правовая ответственность возлагается именно на этот коллективный субъект, а не на отдельных членов коллектива (руководителей, которые при этом могут параллельно нести личную ответственность за свои собственные противоправные и виновные деяния, связанные с виной коллективного субъекта). Пример по Конституции - возмещение вреда государственными органами и должностными лицами за незаконные действия гражданам.

Наряду с виной субъективную сторону состава конституционно-правового правонарушения характеризуют и такие дополнительные признаки, как **мотив и цель**. Например, при создании и осуществлении деятельности общественных объединений и организаций.

Следовательно, основанием применения конституционно-правовой ответственности являются действия (бездействия), которые причинили или могут причинить ущерб обществу или государству, независимо от того, были нарушены нормы конституционного права или нет. При этом предполагается, что в результате упомянутых действий (бездействий) нанесен экономический ущерб, ущерб обороноспособности страны, ее достоинству, авторитету и т. д.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Тема 12. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

В. 1. Понятие и специфика форм государственного устройства

Под *государственным устройством* понимается внутренняя структура государства, его статус в целом, положение отдельно взятых частей государства, их взаимоотношения. Государственное устройство можно рассматривать в статике (то есть в плане конституционно-правового закрепления) и в динамике (как практику государственного строительства).

Есть и более детальное определение: под **формой государственного устройства** понимается территориальное устройство государства (административно-территориальное или национально-территориальное) и характер взаимоотношений между его составными частями и центральной властью. Форма государственного устройства характеризует разграничение власти между центром и местами.

Существует 2 основные формы государственного устройства – *унитарное* государство и *федеративное* государство.

Унитарное государство – это простое государство, состоящее из административно-территориальных единиц (область, провинция, губерния и т. д.).

Федеративное государство – сложное, состоящее из входящих в него государств, национально-территориальных (автономных) образований.

В науке конституционного (государственного) права нередко связывают федерацию как форму государственного устройства с национальным фактором – *многонациональным составом насе-*

ления. Действительно, государство может быть олицетворением союза различных наций, представленного федеративной формой государственного устройства. Таким образом, можно видеть связь федерации и государственно-правовых форм разрешения национального вопроса.

Внутреннее устройство унитарного государства, его деление на административно-территориальные единицы может отражать категория «*административно-территориальное устройство*» (или административно-территориальное деление»).

Составным элементом понятия «государственное устройство» могут быть конституционно-правовые основы государственной национальной политики и государственной региональной политики.

Унитарным (простым) является такое государство, которое состоит из административно-территориальных единиц. Эти единицы не имеют признаков государства или государственного образования, хотя и могут обладать значительной самостоятельностью в решении вопросов жизни соответствующей территории. В наименовании административно-территориальной единицы отражаются чаще всего географический фактор, название города соответствующей территории.

В унитарном государстве, как правило, существует высокая степень централизации управления и нормативного правового регулирования общественных отношений.

Приднестровская Молдавская Республика – унитарное государство. Все основополагающие принципы административно-территориального деления Приднестровья (на города и районы) отражены в Законе ПМР «Об административно-территориальном устройстве».

В. 2. Федеративное государство

Федерация – это не конгломерат независимых единиц, а самостоятельное и единое государство с более сложной системой отношений между центром и отдельными субъектами. Сложное устройство государства часто отражается в его названии (РФ, США, ФРГ).

В федеративном государстве понятие государственного устройства охватывает статус как федерации в целом, так и субъ-

ектов федерации, их вопросы ведения (компетенцию) и взаимоотношения.

Если говорить о целях создания федеративного государства (объединения), их может быть несколько, причем они рассматриваются как в отдельности, так и во взаимосвязи.

1. Образование федерации может быть обусловлено надеждами на лучшую организацию управления соответствующей (объединенной) территорией, особенно при условии, что субъекты, вошедшие в федерацию, в принципе одинаковы по своей экономической, социальной и политической сути, связаны узами долгих лет совместного существования. Вместе с тем предполагается, что при возложении на федерацию ряда ответственных функций в остальном субъекты сохраняют свою самостоятельность.

2. Создание федерации может диктоваться факторами внешнеполитического характера, когда объединение чувствует себя увереннее на международной арене.

3. Федерация может быть формой компромисса, посредством которого в данном объединении удерживаются территории, тяготеющие к самостоятельности, но согласившиеся с предложенным (или навязанным) им распределением функций центра и мест.

Федерация берет на себя часть общих дел в интересах субъектов и в другой части дел помогает субъектам (в соответствии с принципом субсидиарности). Федеративное государство – это лидер по отношению к своим субъектам. В то же время субсидиарность для субъектов должна означать их готовность помогать, всегда поддерживать федерацию в рамках своих сил в осуществлении функций федерации (например, в укреплении обороноспособности государства), а также «разгрузить» федерацию от менее значимых дел.

Говоря о критериях отнесения государства к числу федеративных, следует остановиться на двух основных:

1. Формально-официальный – государство называется федерацией.

2. Статусный – федеративное государство предполагает, что его части получают статус субъектов федерации и более высокую меру самостоятельности, нежели части унитарного государства.

Но, как правило, войдя в федерацию, территория лишается своей независимости навсегда, никакого права на выход не предусматривается.

По *порядку образования* различают:

- объединение ранее официально независимых государств в новое, федеративное государство (образование Союза ССР в 1922 г. – образование федерации «снизу»);

- преобразование ранее унитарного государства в федеративное, например, Бельгия, а также, Россия, которая до января 1918 г. официально являлась унитарным государством, а затем была провозглашена федеративным государством – этот вариант в науке называют образованием «сверху».

По *правовой основе* федерации могут быть:

- договорные, основой которых является договор об образовании либо объединении;

- конституционные – их основой является конституция федеративного государства (Россия).

Обычно эти два пути переплетаются, что порождает договорно-конституционные или конституционно-договорные федерации.

По *статусу субъектов* федерации бывают:

- симметричные (в них субъекты имеют равное правовое положение);

- ассиметричные (есть различия в статусе субъектов в отношениях с центром. Пример – США).

Принципы федеративного устройства (в РФ):

1. Государственная целостность.

2. Единство системы государственной власти.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов.

4. Принципы равноправия и самоопределения народов РФ.

5. Равноправие субъектов в РФ между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

В. 3. Сравнительный анализ статусов унитарного государства и федерации

1. В унитарном государстве статус административно-территориальных единиц определяется *актами центральной власти*.

В федеративном государстве общие основы статуса субъектов федерации тоже устанавливаются в конституции федерации. Однако наряду с этим (разумеется, на основе и в развитие федеральных основополагающих актов) субъект федерации вправе и в собственной конституции, уставе или ином документе определить более детально свой статус, внутреннюю организацию и компетенцию.

2. В унитарном государстве не только организация государственной власти предопределяется актами центра, но можно говорить и о включении всех уровней управления в единую общегосударственную администрацию. При этом определяется не только система, но и полномочия каждого уровня власти.

В федерации центр может устанавливать общие основы организации государственной власти в субъектах федерации. Но в деталях сама эта организация определяется каждым субъектом. Органы субъектов федеративного государства, хотя и осуществляют государственную власть и должны обеспечить сочетание своих и общегосударственных интересов, однако не являются звеньями общегосударственной администрации, не связаны отношениями административного подчинения с федеральным центром.

3. В унитарном государстве административно-территориальные единицы либо наделяются центром конкретными полномочиями, за рамки которых они выходить не могут, либо вообще не существует такого понятия, как компетенция административно-территориальной единицы, а полномочиями наделяются ее соответствующие органы.

В федеративном государстве используются различные варианты разделения полномочий между федерацией и ее субъектами, но при любом из них компетенция субъекта федерации существует как конституционно-правовая категория.

4. Границы административно-территориальных единиц в унитарном государстве определяются и изменяются центром, при этом может выявляться мнение населения и органов соответствующих территорий.

В федеративном государстве, как правило, субъекты обладают принципом верховенства в отношении своей территории, т. е. ее нельзя изменить без их согласия или участия.

5. В унитарном государстве более жестко централизованы вопросы налогов и бюджета. Административно-территориальные

единицы в значительной степени зависят от центра, который устанавливает систему налогообложения во всех деталях и мало что оставляет органам административно-территориальных единиц. Центр определяет также параметры и многие конкретные позиции бюджетов административно-территориальных единиц высшего уровня.

В федеративном государстве центр также имеет ведущие позиции в вопросах налогов и бюджета. Но вместе с тем у субъектов федерации есть несколько более широкие права по установлению собственных налогов. Что касается бюджета, центр определяет общие позиции и доли своих расходов, а тем более в использовании доходов, изысканных в рамках собственной инициативы.

Тема 13. СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РФ

В. 1. Становление и развитие Российской Федерации

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов в январе 1918 г., провозгласила Россию федерацией.

Принципиальные положения о федерации, закрепленные в Декларации, были развиты в резолюции Съезда «О Федеральных учреждениях Российской республики». Подчеркивалось стремление «создать действительно свободный и добровольный союз трудящихся классов всех наций России». Декларация ограничивалась установлением лишь наиболее общих принципов. Она предоставляла рабочим и крестьянам, каждой нации возможность самостоятельно решить, желают ли они войти в состав РФ, и если да, то на каких основаниях.

Вскоре после Съезда началось практически формирование РФ – государственное строительство её составных частей.

В первой половине 1918 г. основной и единственной формой автономии была **автономная республика** (Дагестанская, Татарская). Однако уже во второй половине 1918 г. создается новая форма автономии – **трудовая коммуна**, а с 1920 г. начинает широко применяться еще одна форма автономии – **автономная область** (Карачаево-Черкесская, Коми). В конце 1918 г. образуется трудовая коммуна немцев Поволжья, впоследствии ставшая автономной республикой.

Высшей формой автономии на тот период была **автономная республика**, являющаяся государством, имеющим свой государственный механизм, свою конституцию. В отличие от автономной республики автономные трудовые коммуны не имели атрибутов государственности. Аналогичный с трудовыми коммунами правовой статус имели и автономные области.

Вступление РСФСР в состав Союза ССР совпало с завершением становления самой РФ.

В 1923 г. упраздняются автономные трудовые коммуны (две существующие преобразуются в автономные республики). Вскоре возникает новая форма автономии – **автономный национальный округ**. Первый – в 1925 г. – Коми-Пермяцкий. С созданием национальных округов автономии получили малочисленные народы РФ, проживающие в северных и северо-восточных районах страны. Появляются **национальные округа** как новая форма автономии, что является особенностью только для РФ (в отличие от других союзных республик). В Конституции РСФСР 1925 г. автономии была посвящена целая глава. Конституция установила формы автономии – автономную республику и автономную область. В ней в общих чертах определилась конструкция их государственного механизма, границы компетенции.

21 января 1937 г. была принята новая Конституция РСФСР, в которой в составе РФ прописывалось 17 автономных республик и 6 автономных областей, а также необходимость принятия Конституций всех автономных республик.

В годы Великой Отечественной войны, когда имели место массовые репрессии, в восточные районы были депортированы калмыки, чеченцы, ингуши, немцы, греки и другие народы, что, по сути, повлекло за собой ликвидацию национальной государственности некоторых из этих народов.

После XX съезда КПСС репрессированные народы стали восстанавливаться в правах, а государственность многих из них начала возрождаться.

Конституция 1978 г. вновь зафиксировала суверенный статус РСФСР и право ее свободного выхода из СССР. На тот момент в составе РФ находилось 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 автономных округов.

Значительным шагом Российской Федерации на пути к обретению независимости союзных республик явилась Декларация «О государственном суверенитете РСФСР», принятая 12.06.1990 г. первым съездом народных депутатов РСФСР, провозгласившая государственный суверенитет РСФСР на всей ее территории и заявившая о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР.

Однако после распада СССР процессы, охватившие союзные республики, вскоре начали развиваться и в национальных образованиях в составе РФ. В некоторых автономиях усилились сепаратистские настроения, породившие даже требования выхода из состава России (Чечня).

10 апреля 1992 г. в Конституцию РФ был включен в качестве ее составной части Федеративный Договор, подписанный его участниками 31 марта 1992 г., которым признается суверенитет республик в составе РФ. Субъектами РФ были признаны также края, области, автономные области и автономные округа, города Москва и Санкт-Петербург. Были существенно расширены права всех субъектов РФ. Договором также предусматривалось разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик, краев, областей, городов Москва и Санкт-Петербург, автономных областей и автономных округов в составе РФ.

Новая Конституция РФ от 12.12.1993 г. закрепила федеративное устройство России в составе 89 субъектов, которыми были признаны республики в составе РФ, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа, которые, как установлено в ст. 5 Конституции РФ, между собой равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Однако после ряда преобразований и объединений субъектов и вхождения в результате референдума в 2014 г. в состав Российской Федерации города федерального значения Севастополь и Республики Крым, ранее

находившихся в составе Украины, по состоянию на 2022 г. конституционно закреплено 89 субъектов Российской Федерации.

В. 2. Конституционно-правовой статус РФ

Сегодня Россия – федерация – государство, созданное по воле её многонационального народа. Ее правовой статус определяется *Конституцией РФ, Декларацией о государственном суверенитете от 12.06.1990 г., Федеральным договором от 31.13.1992 г.*

Конституционно-правовой статус РФ характеризуется прежде всего тем, что она является **суверенным государством**, обладающим всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на всей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией РФ находятся в ведении органов власти ее субъектов либо в совместном ведении органов власти государства и органов власти его субъектов, что установлено на конституционном уровне.

Неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса РФ – ее **территориальное единство**. РФ имеет свою территорию, складывающуюся из территории ее субъектов и включающую сушу, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. На эту территорию распространяется суверенитет РФ.

РФ обладает высшей властью в отношении своей территории. Ее Конституция, федеральные законы имеют верховенство на всей её территории.

Согласно Конституции, (ст. 74) на территории РФ не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

РФ обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Режим государственной границы устанавливается законом РФ от 1.04.1993 г. № 4370-1 «О государственной границе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.12.2019 г.), а также рядом иных нормативных актов.

Важным элементом конституционно-правового статуса РФ является ее **единое гражданство** (закон «О гражданстве РФ» 62-ФЗ от 31.05.1992 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 17.10.2019 г.).

Защита прав граждан РФ за границей осуществляется государственными органами Российской Федерации, ее дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями.

Конституционно-правовой статус РФ означает наличие общих для всей Федерации таких органов государственной власти, как:

- Президент – глава государства;
- Федеральное Собрание – представительный и законодательный орган;
- Правительство – высший коллегиальный орган исполнительной власти РФ;
- Конституционный суд РФ, Верховный суд (включая Судебную коллегия по экономическим спорам, преобразованную из Высшего Арбитражного суда РФ (см. ФКЗ РФ «О Верховном суде Российской Федерации» от 05.02.2014 г. № 3-ФКЗ в редакции от 02.08.2019 г.) – высшая судебная власть в РФ;
- Система органов прокуратуры, возглавляемая Генеральным прокурором РФ.

Конституционно-правовой статус РФ характеризуется наличием **единой федеральной системы права**, включающей федеральные нормативно-правовые акты, нормативно-правовые акты государственных органов субъектов РФ, нормативно-правовые акты местных органов государственной власти и органов местного самоуправления, также некоторые законы СССР, действующие и по сей день в части, не противоречащей федеральному законодательству.

Составная часть системы права РФ – общепризнанные принципы и нормы международного права и ратифицированные международные нормы РФ. Единство федеральной системы права обеспечивается верховенством Конституции РФ и федеральных законов на всей территории, в силу чего имеет место взаимодействие федеральных и других нормативных актов.

Конституционно-правовой статус РФ характеризуется наличием **собственности РФ**. К объектам исключительно федеральной собственности относятся:

- объекты, составляющие основу национального богатства страны;
- объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов государственной власти и решения общероссийских задач (государственная казна, имущество Вооруженных

сил, органов безопасности, вузы, научно-исследовательские учреждения, предприятия и др.);

- объекты оборонного производства;
- объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России и др.

Существует Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов РФ, состав которого определяется Президентом РФ.

Объекты оборонного производства – предприятия, производящие системы и элементы вооружения, взрывчатые и отравляющие вещества, ракетные носители и др.

К исключительно федеральной собственности относятся предприятия фармацевтической промышленности, предприятия по производству спирта и ликеро-водочной продукции.

Статус земли, недр, вод, лесных и других федеральных природных ресурсов определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти субъектов РФ и органов государственной власти ее субъектов.

Конституционно-правовой статус РФ характеризуется наличием **единой денежной и кредитной системы**. Денежная система РФ включает в себя официальную денежную единицу, порядок эмиссии наличных денег, организацию и регулирование денежного обращения.

Организация денежного обращения входит в компетенцию **Центробанка РФ**, который планирует объем производства, перевозки и хранения банкнот и монет, содержание их резервных фондов и др.

К числу наиболее важных элементов конституционно-правового статуса РФ относится наличие **единых Вооруженных Сил**, осуществляющих защиту суверенитета и территориальной целостности РФ. Россия определяет структуру и организацию Вооруженных Сил, разрабатывает и проводит оборонную политику РФ.

Существенным элементом конституционно-правового статуса РФ является **государственный язык** (которым в настоящее время является русский)¹, а также право внешних сношений с иностран-

¹ После проведения общероссийского голосования по внесению изменений и дополнений (поправок) в действующую Конституцию РФ 4 июля 2020 года п. 1. ст. 68 прим. (со звездочкой) Конституции РФ стал звучать следующим образом: Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации.

ными государствами. РФ как суверенное государство обладает абсолютной правосубъектностью: она заключает международные и межгосударственные договоры и соглашения, участвует в работе международных организаций, системах коллективной безопасности, региональных государственных и межгосударственных союзах. Приоритетные отношения развиваются и с бывшими республиками Союза ССР (СНГ).

Важный компонент конституционно-правового статуса РФ – ее **государственные символы**: Государственный флаг, Государственный герб и Государственный гимн, в которых в своеобразной форме выражаются государственный суверенитет РФ, а также ее столица – г. Москва. (Все это устанавливается ФКЗ).

Конституционно-правовой статус РФ находит свое конкретное юридическое выражение также в закрепленных Конституцией РФ **предметах ведения РФ**, реализуемых органами ее государственной власти.

В исключительном ведении РФ находятся судопроизводство, прокуратура, уголовное, уголовно-исполнительное и уголовно-процессуальное законодательство, амнистия и помилование, гражданское, гражданско-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности, федеральное коллизионное право.

К предметам исключительного ведения РФ относится метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография, наименования географических объектов, официальная статистика и бухгалтерский учет.

В сфере **внешних отношений и защиты государственного суверенитета РФ** ее ведению подлежит внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ, вопросы войны и мира, внешнеэкономические отношения РФ.

По предметам ведения РФ принимаются ФКЗ и ФЗ, имеющие прямое действие на всей территории России. По предметам совместного ведения РФ и ее субъектов издаются Федеральные законы. Объем полномочий Федерации и ее субъектов корректируется договорами и соглашениями о перераспределении полномочий между ними.

В ст. 79 Конституции РФ закреплено также, что РФ может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им

часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ.

Тема 14. КОНСТИТУЦИОННАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РФ (ПМР)

В.1. Понятие государственного органа РФ (ПМР)

Как и многие другие государства РФ (ПМР) осуществляет свою деятельность посредством государственных органов. Органы государства – один из каналов, через который народ, согласно Конституции РФ (Конституции ПМР), осуществляет свою власть.

Характерные черты органов государства сводятся к следующим.

1. Каждый государственный орган наделен **государственно-властными полномочиями**, позволяющими ему решать в пределах предоставленных ему полномочий (прав) определенные вопросы, издавать акты, обязательные к исполнению другими государственными органами, гражданами и т. д.

Государственно-властные полномочия находят выражение в **компетенции государственных органов**, под которой следует понимать совокупность предметов их ведения и полномочий, которыми они наделены в отношении этих предметов ведения. Это определяется Конституцией РФ, законами РФ, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ (Конституцией ПМР и нормативно-правовыми актами ПМР) и другими нормативными актами.

Властными полномочиями в РФ располагают не только органы государства, но и органы местного самоуправления. Однако властные полномочия последних не носят государственного характера и не осуществляются от имени РФ.

2. Каждый государственный орган образуется в **установленном государством порядке (это прописано в ряде ФКЗ и КЗ)**.

3. Каждый государственный орган **уполномочивается государством осуществлять его задачи и функции**.

4. Каждый государственный орган **действует в установленном государством порядке** (что прописано в специальных ФКЗ и КЗ РФ (ПМР)).

5. Каждый государственный орган является **составной частью единой системы органов государственной власти РФ (ПМР)**, следовательно, государственный орган является гражданином (количеством граждан), наделенным государственно-властными полномочиями, на осуществление его задач и функций и действующих в установленном государством порядке.

Таким образом, **орган государства** – организованная часть государственного механизма, наделенная властными полномочиями, определенной компетенцией и необходимыми средствами для осуществления задач, стоящих перед государством на конкретном участке государственного руководства обществом.

В. 2. Система государственных органов РФ (ПМР)

Всвоей совокупности государственные органы РФ (ПМР) образуют **единую систему**. В РФ это органы государственной власти РФ и органы государственной власти ее субъектов. Эта система основывается на государственной целостности РФ, на единстве системы государственной власти. Единство системы государственных органов РФ проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов. Оно проявляется и в том, что все органы этой системы действуют совместно, находятся во взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости. Между всеми органами государственной власти существует тесная организационно-правовая связь.

Конституция РФ в ст. 10-11 (ст. 6 Конституции ПМР) предусматривает наличие органов президентской, законодательной, исполнительной и судебной власти.

В РФ и в ПМР Президент – глава государства. Он – гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Президент, согласно ст. 80 Конституции РФ (ст. 59 Конституции ПМР), обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Законодательная власть в России представлена двухпалатным органом – Федеральным собранием РФ (в него входят Совет Федерации и Государственная Дума РФ); в ПМР в настоящее время это Верховный Совет ПМР. Основная особенность этих органов состоит в том, что они избираются непосредственно народом и никаким другим путем формироваться не могут.

Являясь законодательными органами, представительные органы государственной власти выражают государственную волю многонационального народа РФ (народа ПМР). Они придают ей общеобязательный характер и принимают решения, воплощаемые в соответствующих актах, а также принимают меры к исполнению своих решений и осуществляют контроль за их реализацией.

Органы законодательной власти делятся на федеральные и региональные (органы субъектов Федерации).

К органам **исполнительной власти** относятся, прежде всего, высший орган федеральной исполнительной власти – Правительство РФ, другие федеральные органы исполнительной власти – министерства, государственные комитеты и ведомства при Правительстве РФ (Правительстве ПМР) и органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Для органов исполнительной власти характерно, что они либо образуются (назначаются) соответствующими руководителями исполнительной власти – президентами или главами администраций, либо избираются непосредственно населением. Так, Правительство РФ (Правительство ПМР) образуется Президентом РФ (Президентом ПМР), который назначает с согласия Государственной Думы (Верховного Совета ПМР) Председателя Правительства.

Органы исполнительной власти осуществляют особый вид государственной деятельности, которая носит исполнительный и распорядительный характер.

По характеру полномочий органы исполнительной власти подразделяются на органы **общей компетенции** (Правительство РФ), ведающие всеми или многими отраслями исполнительной деятельности, и органы **специальной компетенции** (министерства, ведомства), ведающие отдельными отраслями или сферами исполнительной власти.

Следует различать также **коллегиальные** (Правительство) и **единоначальные** органы исполнительной власти (Министерства).

Органы судебной власти – Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ (включающий с 2014 г. Судебную палату по экономическим

спорам), другие федеральные суды, а также суды субъектов РФ. В ПМР это – суды общей юрисдикции (городские и районные, рассматривающие дела по первой инстанции), Верховный суд ПМР (в основном являющийся апелляционной инстанцией), Арбитражный суд ПМР (рассматривающий по подведомственности споры экономического характера) и Конституционный суд ПМР.

Органы правосудия в совокупности составляют судебную систему РФ (судебную систему ПМР). Основной видовой особенностью этих органов является *осуществление судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного и арбитражного судопроизводства*. В Российской Федерации в настоящее время функционирует и суд присяжных, рассматривающий наиболее сложные и важные категории дел.

Особую группу государственных органов составляют **органы прокуратуры**. Формально по Конституции РФ они отнесены сегодня к судебной ветви власти, но это отнюдь не означает дублирование названных функций или незаконное вмешательство в процесс судопроизводства, а также утрату специальной компетенции указанных органов.

После конституционной реформы 2009–2011 гг. в Приднестровье прокуратура в Конституции ПМР была выделена в отдельную главу «Надзор за точным и единообразным исполнением Конституции и законов Приднестровской Молдавской Республики», что укрепило ее самостоятельность и независимость от других органов власти и управления, хотя по аналогии с Конституцией РФ до 2011 г. Прокуратура в Конституции ПМР была включена в главу о судебной власти.

Основной видовой особенностью органов прокуратуры является осуществление ими *надзора* за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, исполнительными органами власти.

Особую функцию прокуратуры образует участие прокуроров в рассмотрении дел судами.

Помимо органов государственной власти в систему государственных органов РФ входят также и другие государственные органы, осуществляющие, как правило, различные вспомогательные, совещательные и другие такого рода функции, которые определяются органами государственной власти, при которых обычно состоят эти государствен-

ные органы. Администрация Президента РФ (Администрация Президента ПМР), обеспечивающая его деятельность; Совет Безопасности РФ, обеспечивающий условия для реализации Президентом РФ конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета РФ, её независимости и государственной целостности, а также ряд других государственных органов.

Тема 15. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

В. 1. Основные этапы становления и развития федеративного устройства России

Федерация в России прошла длительную эволюцию. До Октябрьской революции 1917 г. Россия была унитарным государством. Ст. 1 Основных законов Российской империи провозглашала «единство и нераздельность Российского государства». Территория делилась на 74 губернии и 20 областей. Правами автономии пользовались Финляндия, Прибалтийские республики и Польша.

Дореволюционное государствоведение в целом отвергало федеративную модель государственного устройства для России¹.

Федерализм не признавался и большевистской партией. Считалось, что он ослабляет единство экономических связей. Предпочтение отдавалось крупному централизованному государству.

После Февральской и Октябрьской революций в устройстве Российского государства произошли существенные изменения. Усиление сепаратизма и национализма вели к тому, что в бывшей единой и неделимой России отпадали все новые и новые регионы. Советская власть признала независимость Финляндии, Польши и др. В этих условиях В. И. Ленин и его сторонники пересмотрели свое отношение к федерализму: эта идея стала спасительной для сохранения государственной целостности бывшей Российской империи.

¹ См., напр.: Яценко, А.С. Теория федерализма / А.С. Яценко. – Юрьев, 1912. – С. 786. – Текст: непосредственный.

Федеративное устройство было провозглашено в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, резолюции III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской республики (январь 1918 г.) и закреплялось первой Конституцией РСФСР 1918 г.

В соответствии с упомянутой Декларацией все субъекты Российской Федерации были образованы ею самой в составе единого государства, то есть РСФСР как федерация была образована раньше, чем ее субъекты. Власть федерации первична, субъектов – вторична. Федерация в России строилась по *национально-территориальному* принципу.

С образованием в 1922 г. Союза ССР в стране сформировались две федерации: СССР, основанная на договоре самостоятельных суверенных советских республик, и РСФСР, основанная на автономии своих членов, входившая в состав СССР.

Создание СССР было средством восстановления государственного единства территорий бывшей Российской империи. Численный состав республик в СССР постоянно менялся (от 4 в 1922 г. – РСФСР, Белоруссия, Украина и Закавказская Федерация, до 15 в 1991 г.) за счет процессов территориального размежевания и преобразования в союзные республики (Казахстан, Молдавия и др.).

Состав РСФСР также неоднократно менялся, автономные образования в составе РСФСР создавались в основном по инициативе центральной власти. При этом следует отметить, что территория России сужалась за счет отпочкования от нее национальных окраин (в 1936 г. Казахская и Киргизская автономные республики были преобразованы в союзные и стали самостоятельными субъектами СССР.)

Научные подходы к юридической природе РСФСР были представлены следующими точками зрения. Так, профессор *И. О. Чистяков* считал, что РСФСР «представляла собой особую форму государственного единства, государство с автономными образованиями»¹. Аналогичной точки зрения придерживается известный российский ученый-конституционалист *С. А. Авакьян*². Государствовед, профес-

¹ Чистяков, О. И. Становление Российской Федерации (1917–1922) / О. И. Чистяков. - Москва, 2003. – С 6. – Текст:непосредственный.

² Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс в 2-х томах. Москва, 2007. – Т.2. – С. 60,67. – Текст: непосредственный.

сор А. И. Лепешкин рассматривал РСФСР как государство, сочетающее в себе элементы унитаризма и федерализма¹.

В 1990 г. в СССР начались центробежные процессы. Ряд республик, прежде всего, РСФСР, «явочным порядком», т. е. игнорируя союзное законодательство, заявили о своем суверенитете, что впоследствии привело к прекращению существования СССР как субъекта международного права и геополитической реальности (см. ст. 72 Конституции СССР 1977 г., закрепляющей за каждой союзной республикой право свободного выхода из его состава, а также Соглашение между Республикой Беларусь, Российской Федерацией (РСФСР) и Украиной от 8 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств», ратифицированное Верховным Советом РСФСР 12 декабря 1991 г. (постановление № 2014-1)).

К началу перестройки, т. е. в 1985 г. в РСФСР было 16 автономных республик, 5 автономных областей, 6 краев и 10 автономных округов. В результате подписания Федеративного договора 31 марта 1992 г. в федеративном устройстве России произошли существенные изменения: все автономные республики и 4 бывших автономные области (Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачево-Черкесская и Хакасская) получили статус республик в составе РФ. Чечено-Ингушская Республика разделилась на две – Чеченскую и Ингушскую.

Субъектами федерации были признаны республики, автономная область (Еврейская), автономные округа, а также крупные административно-территориальные образования – края, области, города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург. Таким образом, Россия из полуфедерации, субъектами которой были только национальные автономные образования, стала преобразовываться в классическую федерацию, территория которой состоит из территорий ее субъектов.

Если до принятия Конституции 1993 г. в России было 89 субъектов федерации, то в 2022 г. их 89 – 24 республики, 9 краев, 48 областей, три города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округа.

Конституционные *принципы российского федерализма*:

- государственная целостность;
- единство системы государственной власти;

¹ Лепешкин, А. И. Советский федерализм/ А. И. Лепешкин. -Москва, 1977. – С.203– Текст: непосредственный.

- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов;
- равноправие и самоопределение народов России;
- равенство субъектов федерации.

В. 2. Конституционно-правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами

Предметы ведения РФ и ее субъектов – это сфера общественных отношений, которые разрешаются федерацией или субъектами самостоятельно или совместно.

Правовой базой разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами являются ст. 71–73 Конституции РФ, а также Федеративный договор (он действует в части, не противоречащей Конституции РФ), иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ).

Конституция РФ и законы устанавливают **принципы разграничения предметов ведения между федерацией и регионами:**

1. Конституционность, что предполагает запрет на передачу, перераспределение и изменение исключительных предметов ведения РФ, а также предметов совместного ведения РФ и ее субъектов.

2. Безусловный приоритет, т. е. верховенство Конституции РФ и федеральных законов.

3. Равноправие субъектов РФ при разграничении предметов ведения и полномочий.

4. Недопустимость ущемления прав и интересов субъектов федерации.

5. Согласование интересов РФ и субъектов РФ.

6. Добровольность и гласность заключения договоров, соглашений.

7. Обеспеченность полномочий финансовыми и материальными ресурсами.

Коллизии, т. е. споры между федерацией и регионами разрешает Конституционный суд РФ. Конституция РФ позволяет выделить:

1. Исключительные предметы ведения Федерации (ст. 71 Конституции РФ).

2. Совместные предметы ведения Федерации и ее субъектов, в рамках которых осуществляется их взаимодействие (ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

3. Предметы ведения субъектов федерации.

Из перечня вопросов, составляющих предметы *исключительного ведения* РФ, можно сделать ряд важных выводов в отношении конституционных прерогатив федерации, в частности:

а) только на федеральном уровне можно изменять Конституцию РФ, Законы РФ о правах и свободах человека и гражданина; принимать законы о гражданстве;

б) только на федеральном уровне решаются вопросы ядерной энергетики, таможенной политики, развития путей сообщения и деятельности в космосе;

в) только федеральные органы власти вправе осуществлять внешнюю политику, объявлять войну и заключать мир;

г) Вооруженные силы РФ являются едиными для всей страны, ни один субъект Федерации не вправе создавать собственные вооруженные формирования;

д) судоустройство и прокуратура являются едиными для всей страны, только на федеральном уровне можно объявлять амнистию и помилование.

Исключительные полномочия Федерации затрагивают далеко не все сферы деятельности граждан и общественной жизни. Но именно в этих сферах проявляются суверенитет и территориальное верховенство России, ее назначение обеспечивать общие интересы многонационального населения страны.

Под *совместным ведением* понимается отнесение определенных вопросов к компетенции как федерации, так и ее субъектов. Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации, а лишь регулирования в определенной мере со стороны федеральных органов государственной власти (например, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта).

Субъекты Федерации имеют право **опережающего правотворчества** по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Это означает, что до принятия федерального закона в конкретной сфере регион вправе осуществлять собственное правовое регулирование, которое после принятия должного закона приводится в соответствие с ним.

Предметы ведения и полномочия субъектов определяются по остаточному принципу. Таким образом, вне пределов предметов ведения и полномочий РФ и полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 71 и 72 Конституции РФ) каждый субъект Федерации обладает всей полнотой государственной власти на своей территории.

Для того чтобы субъекты РФ могли полнее выражать свои интересы, предусмотрено их *представительство в федеральных округах*. В соответствии с ч. 2 ст. 95 Конституции РФ каждый субъект имеет двух представителей в Совете Федерации. В настоящее время одного представителя избирает орган законодательной власти субъекта, другого назначает глава исполнительной власти субъекта. Главы исполнительной власти всех субъектов входят по должности в состав **Государственного совета РФ**, учрежденного Указом Президента РФ от 1.09.2000 г., – совещательного органа, работающего под руководством Президента. Главы законодательной власти входят в так называемый **Совет законодателей** – совещательный орган, работающий на федеральном уровне под началом палат федерального парламента.

Субъекты РФ имеют *официальные представительства на федеральном уровне*. Согласно Указу Президента РСФСР от 22.08.1991 г. «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» учреждены представительства республик при Президенте РСФСР. Представительства других субъектов предусмотрены Указом Президента от 2.04.1992 г. «О представительствах администраций краев и областей при Правительстве Российской Федерации». Представительство обычно возглавляет заместитель главы органа исполнительной власти субъекта РФ. Задача представительства – с одной стороны, обеспечивать учет интересов субъекта на федеральном уровне, поддерживать его отношения с федеральными государственными органами; с другой – способствовать доведению до органов субъекта РФ федеральных интересов и принятию на местах необходимых решений.

В. 3. Порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта

Государственное устройство России направлено на сохранение ее целостности и государственного единства. Однако это не означает, что сложившаяся форма и структура Российской Федерации неизменны. Численность субъектов Федерации может меняться в сторону увеличения или уменьшения.

Конституционно-правовой статус субъекта РФ может быть *изменен* двумя способами:

1. Путем преобразования одного вида субъекта в другой.
2. Путем объединения (слияния) нескольких субъектов.

Стоит отметить, что федеральный закон, устанавливающий порядок проведения процедуры, указанной в п. 1, пока не принят, что связано с реалиями общественно-политического развития России, сложившимися в настоящий момент. Наиболее перспективным путем преобразования структуры РФ является укрупнение регионов путем объединения существующих субъектов. Эта процедура урегулирована ФКЗ РФ от 17.12.2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». При этом должны учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов федерации, их социально-экономические возможности.

Инициировать объединительный процесс могут только сами субъекты. Эта инициатива направляется Президенту РФ в форме совместного предложения региональных парламентов и высших должностных лиц региональных субъектов. Указанная инициатива должна быть обоснована и содержать предполагаемое наименование, статус и границы нового субъекта РФ, а также прогноз социально-экономических, демографических и иных последствий, связанных с его образованием. При поддержке данной инициативы Президентом РФ в заинтересованных субъектах в обязательном порядке проводится *консультативный референдум*. В результате положительного голосования большинства населения субъектов Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ были преобразованы в Пермский край, Камчатская область и Корякский автономный округ – в Камчатский край, Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ – в Забайкальский край, Иркут-

ская область расширила свои границы в результате объединения с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом, Красноярский край – с Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским автономными округами.

Конституционно-правовой статус вновь образованного субъекта и его наименование определяется в каждом конкретном случае ФКЗ об образовании в составе РФ нового субъекта. Одновременно этим же законом вносится изменение в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ.

Объединение субъектов проводится в целях:

1. Обеспечения сохранения и развития самобытности народов, традиционно проживающих на территории соответствующих округов.

2. Ускорения социально-экономического развития объединяющихся территорий, повышения уровня жизни населения, защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни народов, проживающих на территории округов.

3. Эффективного осуществления государственной власти.

4. Организации местного самоуправления с учетом особенностей административно-территориальных единиц с особым статусом.

5. Дополнительных гарантий для коренных малочисленных народов.

Если же речь идет о принятии в Российскую Федерацию иностранного государства или его части (например, как в случае с Республикой Крым, ранее находящейся в составе Украины), то предусматривается подписание международного договора, предварительное заключение Конституционного суда РФ и последующая ратификация (т. е. утверждение) этого договора Федеральным Собранием путем принятия федерального закона. Одновременно принимается ФКЗ о принятии в состав РФ иностранного государства или его части в статусе нового субъекта и новое наименование субъекта включается в ст. 65 Конституции РФ. Принятие нового субъекта должно осуществляться на добровольной основе, с учетом стратегических интересов России, принципов федерализма, с соблюдением конституционных прав личности. Именно эти аспекты и учитывались, когда после референдума о присоединении Республики Крым к Российской Федерации и образовании в составе РФ двух субъектов – Республики Крым и города федерального значения – Севастополя, эти шаги были закреплены на конституционном уровне с целью предотвращения геноцида мирного русскоязычного населения указанных

территорий со стороны агрессивно настроенных националистов, пришедших к власти незаконным путем в результате вооруженного переворота. Все эти события имели место в марте 2014 г. и послужили точкой отсчета нового исторического периода развития России.

В. 4. Статус субъектов Российской Федерации

Статус субъектов РФ характеризуется определенными чертами, закрепленными в Конституции РФ.

1. Субъекты РФ равноправны, т. е. имеют равные права и равные обязанности в качестве субъектов РФ. Все они имеют разный экономический потенциал, в связи с чем неодинаково используют те или иные возможности.

2. Статус субъекта РФ определяется совместно Федерацией и ее субъектом, т. е. любой субъект РФ не может в одностороннем порядке определять основы своего конституционно-правового статуса.

3. У каждого субъекта РФ есть свой *основополагающий акт: конституция – у республики, устав – у остальных субъектов*. Каждый субъект имеет право на *свое законодательство*. Более того, есть гарантии самостоятельности правотворчества субъектов по вопросам своего ведения. Это означает, что субъект обязан следовать актам федерального уровня, принятым по вопросам ведения РФ, но акт субъекта, изданный по вопросам его собственного ведения, *не может быть «перекрыт» федеральным законом*.

4. У каждого субъекта РФ есть своя *территория, а также своеобразное территориальное верховенство*. Территорию субъекта РФ нельзя изменить без согласия этого субъекта. Границы между субъектами могут быть изменены с их взаимного согласия (ч. 3 ст. 67 Конституции РФ).

5. Каждый субъект РФ имеет *свою систему органов государственной власти*. Она устанавливается субъектом самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов госвласти, установленными ФЗ РФ от 6.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (с изменениями и дополнениями по состоянию 21.12.2021 года).

Система органов госвласти субъекта РФ представлена органом законодательной власти, высшим должностным лицом, высшим коллегиальным органом исполнительной власти, иными органами исполнительной власти субъекта. В ряде субъектов созданы конституционные или уставные суды.

Что касается статуса субъектов РФ в части государственных органов, то необходимо иметь ввиду следующее:

- субъекты не вправе создавать какие-либо чрезвычайные органы, а также органы, не соответствующие республиканской форме правления (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ) и принципу разделения властей (ст. 10 Конституции РФ);

- наличие органов госвласти субъектов не препятствует осуществлению федеральной власти на всей территории России, включая и территории конкретных субъектов, причем субъекты обязаны содействовать деятельности федеральных органов госвласти.

6. Положение субъектов РФ характеризуется целым набором их возможностей в федеративных отношениях с РФ (с центром). Прежде всего, Конституция РФ предусмотрела разделение вопросов ведения между Федерацией и субъектами: вопросы исключительного ведения Федерации; вопросы совместного ведения Федерации и ее субъектов; вопросы собственного ведения субъектов. *Есть также представительство субъектов РФ на федеральном уровне и возможность постановки ими вопросов перед органами Федерации, которые обязаны отреагировать на подобные обращения.*

Так, каждый субъект РФ делегирует двух представителей в Совет Федерации – верхнюю палату Федерального собрания. Есть представительства республик при Президенте РФ, других субъектов РФ – при Правительстве РФ. Орган законодательной власти субъекта имеет право вносить проекты законов на рассмотрение Государственной Думы (т. е. осуществлять право законодательной инициативы), а также предлагать Президенту РФ кандидатуры на вакантные должности судей Конституционного суда РФ.

7. Субъекты имеют право на *сотрудничество друг с другом*. Они могут заключать взаимные договоры, решать текущие вопросы, посылать друг к другу делегации, представителей и т. д.

8. У субъектов есть право на *государственную собственность*, которая подлежит разграничению между РФ и ее субъектами. При

этом субъект РФ обязан учитывать в решении вопросов государственности интересы РФ, не вправе объявлять исключительно своим достоянием землю, природные ресурсы и материальные объекты по признаку их расположения на территории субъекта.

9. Статус личности в РФ *является единым* и не зависит от того, на территории какого субъекта человек проживает. Это не исключает права субъекта РФ на принятие дополнительных мер по обеспечению статуса личности, по укреплению материального положения граждан.

10. Охраной безопасности страны, вооруженной защитой ее территории занимается РФ, следовательно, у субъектов РФ нет права на свои войсковые формирования (армию, внутренние войска, пограничников). Но у субъектов есть обязанность оказывать содействие обеспечению безопасности государства.

11. У субъектов РФ есть право участия в международных и внешнеэкономических отношениях, поскольку данная сфера относится к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Россия координирует международные и внешнеэкономические связи субъектов¹. Субъекты обязаны учитывать интересы Федерации в данной сфере, и наоборот.

12. Субъекты имеют право на применение *официального языка*. Для **республик** допускается наличие собственного государственного языка (ст. 68 Конституции РФ).

13. Все субъекты РФ имеют *право на свои символы*: герб, гимн, флаг, а также столицу (для республики) или административный центр (для остальных субъектов).

В. 5. Конституционно-правовые основы национальной и региональной политики в Российской Федерации

Государственная национальная политика основывается на принципах Конституции РФ и общепризнанных нормах международного права и находит свое выражение в системе федеральных законов, законов субъектов РФ, а также договоров о разграничении предме-

¹ См. ФЗ РФ от 04.01.1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

тов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами госвласти субъектов РФ.

Указом Президента РФ от 15.06.1996 г. № 909 была утверждена Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, которая представляет собой систему современных взглядов, принципов и приоритетов в деятельности федеральных органов госвласти и органов госвласти субъектов РФ в сфере национальных отношений.

Концепция учитывает необходимость обеспечения единства и целостности России в новых исторических условиях развития ее государственности, согласования общегосударственных интересов и интересов всех населяющих ее народов, налаживания их всестороннего сотрудничества, развития национальных языков и культур. Она является ориентиром для органов госвласти при решении задач национального развития и регулирования межнациональных отношений, обеспечения конституционных прав человека и гражданина.

Россия гарантирует всем национальностям, проживающим на ее территории, право на свободное самоопределение и национально-культурную автономию, на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Это отражено в ФЗ РФ:

- от 30.04.1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»;

- от 20 июля 2000 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;

- от 17.06.1996 г. «О национально-культурной автономии»;

- от 25.10.1991 г. № 1087-1 «О языках народов Российской Федерации», других федеральных актах, конституциях и уставах субъектов РФ, законах субъектов РФ.

Национальное меньшинство – это социальная общность, связанная единством самосознания и психофизического типа, духовно-культурными и хозяйственно-экономическими устоями и находящаяся в ситуации меньшинства в пределах границ того или иного публично-территориального образования¹.

Коренные малочисленные народы Российской Федерации – это народы, проживающие на территориях традиционного расселения

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации/ под редакцией В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. – Москва, 2009. – С. 567. – Текст: непосредственный.

своих предков, сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в РФ менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. Правительство РФ своим постановлением от 24.03.2000 г. № 255 утвердило Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации.

К компетенции федеральных органов госвласти по защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов РФ относится принятие федеральных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов. К реализации указанных программ могут привлекаться органы госвласти субъектов РФ, органы местного самоуправления с передачей им необходимых материальных и финансовых средств, а также уполномоченные представители малочисленных народов.

В РФ гарантируется *национально-культурная автономия*. Это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Право на указанную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение. Такая автономия представляет собой общественные объединения, деятельность которых регулируется ФЗ РФ от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и иными ФЗ. Национально-культурная автономия может быть местной, региональной, федеральной.

В отличие от национальной **региональная политика РФ** заключается в выравнивании социально-экономического потенциала субъектов РФ.

В соответствии с Основными положениями региональной политики в Российской Федерации, утвержденными Указом Президента РФ от 3.06.1996 г. № 803, ее основными целями являются:

– обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в РФ, создание единого экономического пространства;

- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан РФ, независимо от экономических возможностей регионов;
- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Тема 16. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

В. 1. Понятие избирательной системы и избирательного права

Под **избирательной системой** в РФ (и в ПМР) понимается порядок выборов Президента РФ (Президента ПМР), депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (депутатов Верховного Совета ПМР), порядок выборов в иные федеральные (республиканские) государственные органы, предусмотренные Конституцией РФ и избираемые непосредственно гражданами РФ (гражданами ПМР) в соответствии с федеральными законами; порядок, используемый при выборах в органы государственной власти субъектов РФ, а также при выборах в органы местного самоуправления, проводимых в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативно-правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации.

Этот порядок определяется конституционно-правовыми нормами, которые в своей совокупности **образуют избирательное право**.

Избирательная система и избирательное право тесно связаны между собой, хотя отождествлять их нельзя. Однако термин «избирательное право» используется не только для обозначения одного

из конституционно-правовых институтов, но и как название одного из субъективных прав российских граждан (ст. 3 Избирательного Кодекса ПМР, далее – ИК ПМР).

В этом смысле различается **активное** избирательное право – право избирать, т. е. право граждан РФ участвовать в выборах в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления; (ст. 4 ИК ПМР), **пассивное** избирательное право – право избираться, т. е. право граждан быть избранным в органы государственной власти и в выборные органы местного самоуправления.

Источники Избирательного права

1. Конституция ПМР (Конституция РФ, конституции и уставы субъектов РФ);

2. Федеральный закон РФ от 19.09.1997 г. «Об основных гарантиях избирательного права и права на участие в референдуме граждан РФ», другие федеральные законы и законы субъектов РФ; в ПМР – Избирательный кодекс ПМР, принятый 9 августа 2000 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2021 г.).

3. Указы и распоряжения Президента РФ, акты глав администраций и других руководителей исполнительных органов субъектов РФ по вопросам организации и проведения выборов (аналогично в ПМР).

Некоторые вопросы избирательного права и процесса регулируются постановлениями Государственной Думы РФ и Центральной избирательной комиссии РФ (ЦИК ПМР).

Избирательная система и избирательное право Российской Федерации базируется на основных гарантиях избирательного права граждан РФ, обеспечивающих свободное волеизъявление граждан на выборах. Ядром этих гарантий являются *принципы проведения выборов*.

В. 2. Принципы проведения выборов

Граждане РФ участвуют в выборах на основании **равного и прямого избирательного права при тайном голосовании**.

Всеобщим является такое избирательное право, при котором все взрослые граждане имеют право участвовать в выборах *с 18 лет*.

1. Гражданин РФ (гражданин ПМР) может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка и др.

2. *Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, и граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.* Федеральными конституционными законами, Федеральными законами (КЗ и законами ПМР) могут устанавливаться необходимые условия для приобретения гражданами активного избирательного права, связанные с постоянным (преимущественным) проживанием гражданина на определенной территории РФ (ПМР).

Пребывание гражданина вне места его постоянного (преимущественного) проживания во время проведения на этой территории выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта РФ или органы местного самоуправления.

Ограничения пассивного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории РФ, могут устанавливаться только Конституцией РФ (Конституцией ПМР).

3. Существуют дополнительные условия реализации пассивного избирательного права по возрасту (21 год – на выборы в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, 30 лет – на должность главы исполнительной власти, 21 год – на выборы в органы местного самоуправления). Выборы, проводимые в РФ и в ПМР, являются равными, т. е. *каждый избиратель имеет один голос и все избиратели участвуют в выборах на равных основаниях.* Таким образом только при наличии двух названных элементов выборы могут считаться равными.

4. *Избиратель не может быть включен более чем в один список избирателей, он голосует лично.* Ни один избиратель не имеет каких-либо преимуществ перед другим избирателем.

5. Выборы в РФ и в ПМР являются *прямыми*. Прямое избирательное право означает, что избиратели голосуют на выборах за или против кандидатов (списка кандидатов) непосредственно.

Прямое избирательное право отличается от непрямого, которое может быть двух видов – **косвенным и многостепенным**. При косвенном избирательном праве избиратели выбирают выборщиков, которые, в свою очередь, избирают представителей (каких-либо лиц). Суть многостепенного избирательного права состоит в выборах представителей в вышестоящие представительные органы нижестоящими.

Преимущество прямых выборов заключается в том, что все избираемые органы государственной власти являются непосредственными представительными органами народа. Тем самым создается возможность постоянной тесной связи этих органов с избирателями, постоянного контроля населения за их работой.

6. Голосование на выборах в РФ и в ПМР **тайное**. Это означает, что исключается возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей. Бюллетень опускается в избирательный ящик лично.

7. Участие гражданина РФ (гражданина ПМР) в выборах является **свободным и добровольным**. Никто не вправе воздействовать на гражданина, чтобы принудить его к участию (неучастию) в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

Политические партии вправе участвовать в выборах самостоятельно, а также вступать в избирательные блоки с другими политическими партиями, иными общероссийскими общественными организациями и общероссийскими общественными движениями в порядке, установленном законодательством. Политическая партия, не принимавшая в течение *5 лет* подряд участия в выборах, подлежит ликвидации.

Срок полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливается соответственно Конституцией РФ (Конституцией ПМР), федеральными законами, конституциями и уставами субъектов РФ.

Изменение (увеличение или уменьшение) срока полномочий действующих органов или избираемых депутатов не допускается.

Выборы органов или депутатов назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо в соответствии со сроками, установленными законом. Голосование должно быть назначено на *календарный выходной день*.

В. 3. Регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков

Все граждане РФ (граждане ПМР), обладающие активным избирательным правом, подлежат регистрации (учету). Основанием

для регистрации (учета) избирателей является факт постоянного или преимущественного проживания гражданина РФ (гражданина ПМР) на соответствующей территории, который устанавливается органами регистрации учёта населения согласно федеральному закону, регулирующему порядок реализации права граждан РФ (граждан ПМР) на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ (в пределах ПМР).

Регистрация (учет) избирателей осуществляется главой муниципального образования (в случае, если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена, – лицом, уполномоченным на то органом местного самоуправления), командиром воинской части, руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения РФ по состоянию на 1.01. и 1.07. каждого года.

Список избирателей составляется участковой избирательной комиссией отдельно по каждому избирательному участку на основании сведений, представляемых по установленной форме главой муниципального образования.

Гражданин РФ (гражданин ПМР) может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке. Список избирателей предоставляется для всеобщего ознакомления не позднее чем за 20 дней до дня выборов.

Каждый гражданин РФ (гражданин ПМР), обладающий активным избирательным правом, вправе заявить в участковую избирательную комиссию о невключении его в список избирателей, а также о любой ошибке или неточности в списке избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования – в течение 2 часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования, участковая избирательная комиссия обязана проверить заявления и устранить ошибку или дать заявителю письменный ответ с изложением мотивов отклонения заявления. Решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов) или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу в 3-дневный срок, а в день выборов – немедленно.

Вносить изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчёта голосов избирателей запрещается. В РФ (в ПМР) используется территориальный принцип организации выборов. Это означает, что выборы производятся по избирательным округам.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей создаются избирательные участки. Списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения избирательных комиссий должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня голосования.

В. 4. Избирательные комиссии

Избирательными комиссиями называются коллегиальные органы, обеспечивающие подготовку и проведение выборов. Избирательные комиссии в РФ обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан.

Центральная избирательная комиссия РФ действует на постоянной основе. Она осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам Президента РФ, депутатов Государственной Думы, в иные федеральные органы, предусмотренные Конституцией РФ и избираемые непосредственно гражданами в соответствии с федеральными законами, а также по проведению референдумов РФ. Срок полномочий ЦИК – 5 лет (15 членов). В ПМР – 17 человек: 5 человек – от Верховного Совета ПМР, 5 человек – от Президента ПМР и 7 человек – по 1 члену от каждой территориальной комиссии. Члены ЦИК должны иметь высшее юридическое образование или ученую степень в области права.

ЦИК распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансирование, обеспечение подготовки и проведения выборов, контролирует их целевое использование; оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям. ЦИК вправе издавать инструкции по вопросам применения федеральных законов о выборах, обязательные для всех избирательных комиссий в РФ.

Деятельность избирательных комиссий осуществляется гласно и открыто. На заседании избирательной комиссии вправе присутствовать члены вышестоящих избирательных комиссий, кандидаты и их доверенные лица, представители избирательных объединений, избирательных блоков и средств массовой информации. Решения избирательных комиссий публикуются в печати и передаются в иные СМИ в сроки, установленные соответствующими федеральными

законами, законами субъектов РФ. Избирательные комиссии действуют на основе *коллегиальности*. При подготовке и проведении выборов избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от государственных органов и органов местного самоуправления.

Акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, установленной федеральными законами, законами субъектов РФ, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, общественных объединений. ЦИК РФ (ЦИК ПМР), избирательные комиссии субъектов являются юридическими лицами.

Общественные объединения, предприятия, учреждения, организации, указанные СМИ, а также их должностные лица обязаны предоставить избирательным комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий в срок, установленный законодательством.

В. 5. Выдвижение, регистрация и статус кандидатов

Кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа и в порядке самовыдвижения, а также избирательными объединениями и блоками.

Решение о выдвижении кандидатов (списка кандидатов) избирательным блоком принимается на съезде (конференции представителей) избирательных объединений, входящих в этот блок, и подписывается уполномоченными представителями избирательных объединений, входящих в избирательный блок.

Кандидаты (списки) регистрируются соответствующей избирательной комиссией по письменному заявлению кандидата о самовыдвижении, а также по представлению отдельных избирателей, группы избирателей, выдвинувших кандидатов, при наличии заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному избирательному округу. Одновременно в соответствующую избирательную комиссию представляется не менее установленного количества подписей избирателей в поддержку кандидата (списка кандидатов).

Кандидат вправе в любое время снять свою кандидатуру, но не позднее чем за три дня до дня голосования.

Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности (освобождаются от своих служебных обязанностей на время участия в выборах и не используют свое служебное положение). Также они освобождаются от работы, военной службы, военных сборов и учебы на время участия в выборах. Избирательная комиссия в течение этого срока за счёт средств на организацию и подготовку выборов выплачивает им денежную компенсацию.

Во время проведения выборов кандидаты не могут быть по инициативе администрации места работы уволены с работы или без их согласия переведены на другую работу (время участия в выборах засчитывается в общий трудовой стаж).

Кандидат после регистрации не может быть привлечен к ответственности без согласия прокурора (уголовной, административной и др.) или подвергнут штрафу (административному взысканию). При даче согласия на это прокурор извещает соответствующую избирательную комиссию. Зарегистрированный кандидат вправе назначить доверенное лицо (тоже подлежит регистрации).

В. 6. Предвыборная агитация

Предвыборная агитация – деятельность граждан РФ (граждан ПМР), кандидатов, избирательных объединений и блоков, общественных объединений, имеющая цель побудить избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов), предложенных в них.

Кандидатам и избирательным объединениям и блокам гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации.

Предвыборная агитация может осуществляться через СМИ путем проведения предвыборных мероприятий, в том числе собраний и встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, выпуска и распространения агитационных печатных материалов.

В предвыборной агитации не могут участвовать члены избирательных комиссий, государственные органы, органы местного самоуправления, благотворительные организации, религиозные

объединения, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, военнослужащие при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей.

Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок имеют право на бесплатное предоставление им эфирного времени на каналах государственных и муниципальных телерадиокомпаний, осуществляющих телевизионное и радиовещание на территории соответствующего избирательного округа на равных основаниях.

Все агитационные печатные материалы должны содержать информацию об организациях и лицах, ответственных за их выпуск. Распространение анонимных агитационных материалов запрещается. Избирательные комиссии осуществляют контроль за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации. Она начинается со дня регистрации кандидатов и прекращается в «00» часов за сутки до голосования. В течение 3-х дней до дня голосования, включая день голосования, опубликование в СМИ информации результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и иных исследований, связанных с выборами, не допускается.

В. 7. Порядок голосования, подсчета голосов избирателей, установление результатов выборов и их опубликование. Финансирование выборов, ответственность за нарушение избирательных прав граждан

Голосование на выборах в РФ (в ПМР) проводится в календарный выходной день.

Подсчет голосов избирателей осуществляется членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса на основании поданных избирателями избирательных бюллетеней.

Чтобы исключить возможность фальсификации итогов голосования, подсчёт голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых будут извещены все члены участковой избирательной комиссии, а также наблюдатели, пред-

ставляющие кандидатов, избирательные объединения и блоки, иностранные (международные) наблюдатели.

После подсчета голосов избирателей участковая избирательная комиссия заполняет протокол об итогах голосования.

Окружная избирательная комиссия признает выборы недействительными, если допущенные при проведении голосования или определения итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей, а также если они признаны недействительными не менее чем на 1/4 части избирательных участков или по решению суда.

Расходы избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов соответствующего уровня производятся за счет средств, выделяемых из бюджета (в России – федерального, субъектов федерации, местного бюджетов; в ПМР – из республиканского или местного бюджетов (ст. 13 ИК ПМР)).

Кандидаты создают собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной компании. При выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления избирательные объединения и блоки тоже могут создавать избирательные фонды. Остатки денежных средств на счетах кандидатов, избирательных объединений и блоков после завершения выборов перечисляются пропорционально вложенным средствам на счета организаций и лицам, осуществляющим перечисления и пожертвования.

Действующее законодательство о выборах предусматривает ответственность за нарушение избирательных прав граждан (подкуп избирателей, распространение заведомо ложных сведений о кандидатах, нарушение правил проведения предвыборной агитации, осуществление подлога избирательных документов и др.) – административную, уголовную или иную, предусмотренную (федеральными) законами (ст. 9 ИК ПМР).

В. 8. Виды избирательных систем

Существует 2 вида избирательных систем – мажоритарная и пропорциональная.

Мажоритарная (от фр. «большинство») избирательная система – это избрание депутатов по территориальным избира-

тельным округам, на которые разбивается территория государства или территориальная единица. Если в одном избирательном округе избирается один депутат, это будет *одномандатный (униномиальный)* округ; если в округе избираются два депутата, это будет *двухмандатный (биномиальный)* округ, если в округе избираются три и более депутатов, это будет *многомандатный (полиномиальный)* округ.

При мажоритарной системе каждый кандидат выдвигается и избирается в соответствующем избирательном округе в личном качестве, хотя это может быть и самовыдвижение, и выдвижение политической партией. При выборах по данной системе *победитель должен набрать больше голосов избирателей, чем его соперники.*

Если для победы кандидату надо набрать не просто больше соперников, но не меньше половины от общего числа зарегистрированных избирателей (т. е. включенных в избирательные списки), это мажоритарная система *абсолютного большинства.*

Когда победителю достаточно не менее половины голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании, это мажоритарная система *простого большинства.*

Если для победы необходимо определенное число голосов (например, 25, 30, 40, 2/3 от числа участвовавших в выборах избирателей), это мажоритарная система *квалифицированного большинства.*

Когда же для победы достаточно набрать больше голосов, чем набрали соперники (т. е. большинство относительно своих конкурентов) и, неважно, сколько это будет от количества проголосовавших избирателей, налицо мажоритарная избирательная система *относительного большинства.*

Голосование по мажоритарной избирательной системе может проводиться в один или два тура. Если законодательство установило планку голосов, которую должен превзойти победитель, и он перешагнул ее в первом туре, на этом выборы заканчиваются. В ином случае во второй тур выходят два кандидата, получившие наибольшее число голосов в первом туре, а победителем будет тот, кто наберет во втором туре больше голосов (при этом либо не меньше определенного числа голосов, либо просто больше соперника).

Пропорциональная избирательная система – это голосование за списки кандидатов в депутаты. Списки выдвигаются политически-

ми партиями. Вся страна, конкретная территориальная единица становятся на время выборов единым избирательным округом. Избиратель, приходя на выборы, получает избирательный бюллетень, в котором перечислены все списки кандидатов, и голосует только за один список, исходя из своих симпатий и интересов. Победа пропорциональна числу голосов, поданных за список. Для этого общее число голосов избирателей, принявших участие в выборах, делится на число депутатских мандатов, подлежащих замещению.

Получается избирательное частное. Затем число голосов, полученных каждым списком, делится на избирательное частное, и таким путем партия узнает, сколько ей досталось депутатских мандатов. Причем в распределении мандатов участвуют не все партии, участвовавшие в выборах, а только те, которые преодолели установленный законом процентный барьер (при выборах в Государственную Думу 5 и 7 %-ный в зависимости от политической ситуации в стране), т. е. за них был подан определенный минимум голосов избирателей.

Тема 17. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА РФ И ПМР. АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ (ПРЕЗИДЕНТА ПМР)

В. 1. Становление института Президента в РФ и в ПМР

Институт президентской власти имеет сравнительно короткую историю в развитии российской (приднестровской) государственности. Советской республике, какой была Россия в течение трех четвертей XX в., такого рода институт был органически чужд.

В соответствии с советскими конституциями (1918, 1924, 1936, 1977 гг.), все органы были производны от Советов и им подотчетны.

Даже в условиях обновляющегося общественного строя, в годы перестройки, когда на повестке дня стоял вопрос о ликвидации монополии одной партии КПСС, предложение об учреждении поста

Президента СССР встретило значительное сопротивление части народных депутатов, сторонников сохранения советской власти. Но набравшие силу процессы демократизации, обновления всей государственной системы одержали верх, и в 1990 г. пост Президента СССР был учрежден, что повлекло существенные изменения в Конституции СССР.

Вскоре аналогичный институт был установлен и в союзных республиках, где решения об этом принимались Верховными Советами.

В России указанный пост был введен в результате проведения всероссийского референдума (по инициативе 1/3 депутатов), что привело к соответствующим изменениям в Конституции РФ 1978 г.

В ПМР тот же вопрос (о переименовании имевшей место и закрепленной в Конституции 1991 г. должности Председателя ПМССР в должность Президента ПМССР, затем ПМР) также решался всенародно, в результате чего народ высказался «за» и первым Президентом ПМР был избран И. Н. Смирнов.

Первый Президент РФ Б. Н. Ельцин был избран путем прямых всенародных выборов 12 июня 1991 г.

По Конституции РСФСР 1978 г. Президент определялся как высшее должностное лицо и глава исполнительной власти (а не глава государства) и не имел права роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Помимо этого, указы и распоряжения Президента могли отменить съезд, которым принималось решение об отставке Правительства (либо Верховным Советом). Предусматривалась должность Вице-президента РФ.

Конституция РФ 1993 г. внесла существенные изменения в статус Президента, его полномочия.

В действующей Конституции ПМР после внесения изменений и дополнений в результате конституционной реформы 2009-2011 гг. статус Президента ПМР регулируется Гл. 2 Раздела III «Президент Приднестровской Молдавской Республики» (ст. 59–66). Конституционно-правовой статус Президента ПМР регулируется отчасти и Законом «О защите чести и достоинства Президента ПМР» от 22.03.1994 г., а также законом ПМР «О гарантиях бывшему Президенту ПМР, Председателю Верховного Совета ПМР и членам их семей» 2007 г.

В декабре 2011 г. состоялись выборы Президента ПМР, которые проходили в 2 тура. По результатам второго тура голосования на пост Президента ПМР был всенародно избран Е. В. Шевчук – второй

в истории Президент ПМР. В декабре 2016 г. по результатам первого тура выборов с большим отрывом победил и стал третьим Президентом ПМР В. Н. Красносельский, который в 2021 г. был избран на второй срок.

4 июля 2020 г. в Российской Федерации состоялось всенародное голосование по поправкам (внесению изменений и дополнений) в действующую Конституцию РФ. По результатам голосования Президентом РФ был подписан конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации». Многие статьи тех разделов Конституции РФ, изменения и дополнения, в которые можно вносить без объявления и проведения всероссийского конституционного референдума, приобрели новый смысл и звучание. Необходимость серьезных преобразований в области государственного строительства, взаимоотношений между органами власти и управления, системы ценностей была продиктована мировыми событиями последнего десятилетия, обострением международной обстановки.

При этом помимо важных положений, закрепляющих систему ценностей, историческую правду, национальное самосознание, усиленные социальные гарантии, существенно изменились конституционно закреплённые требования к кандидатам на высшие государственные должности Российской Федерации – от Президента РФ и депутатов Государственной Думы РФ до членов Совета Федерации РФ, глав субъектов РФ и Генерального Прокурора РФ. Это было необходимо сделать намного раньше, но острая потребность возникла сейчас в целях укрепления и защиты суверенитета и международного авторитета, а также сохранения государственной целостности Российской Федерации.

В. 2. Порядок выборов Президента РФ (Президента ПМР) и его вступления в должность

В соответствии с Конституцией выборы Президента осуществляются наиболее демократическим путем на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 81 Конституции РФ, п. 2 ст. 60 Конституции ПМР). Установлено конституционно, что Президентом может быть избран гражданин

РФ (гражданин ПМР) не моложе 35 лет. Более того, Конституция РФ (Конституция ПМР) исходит из принципа равноправного гражданства, не оговаривая, в отличие от конституций некоторых стран, в качестве обязательного условия, что лицо, избираемое президентом, должно быть гражданином той или иной страны *по рождению*. Не затрагиваются и такие условия как обладание государственным языком, принадлежность к определённой национальности, что тоже имеет место в Конституциях ряда стран.

В Конституции России 1993 г. было введено требование о постоянном проживании в РФ не менее 10 лет для лица, избираемого Президентом. Данное требование (п. 1 ст. 60 Конституции ПМР) целесообразно, так как Президент должен хорошо знать ситуацию в стране, а его должны знать избиратели. Однако после внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ в результате всенародного голосования 4.07.2020 г. это требование было ужесточено. Новая формулировка части 2 ст. 81 Конституции РФ теперь звучит так:

«Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Требование к кандидату на должность Президента РФ об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан РФ, ранее имевших гражданство, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в РФ государства или территории принятой в РФ части государства (например, речь идет о Республике Крым и городе Севастополе, вошедших в состав РФ в результате референдума в 2014 году и гражданах, получивших в результате этого российское гражданство). Президенту РФ в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации».

Федеральный закон РФ «О выборах Президента РФ» от 31.12.1999 г. подробно определяет порядок назначения выборов,

выдвижения и регистрации кандидатов, финансирования соответствующих мероприятий и т. д. В ПМР эти вопросы в настоящее время регулируются Избирательным Кодексом ПМР 2000 г. (с изменениями и дополнениями)

Назначение выборов Президента РФ относится к ведению Совета Федерации РФ (п. д) ч. 1 ст. 102 Конституции РФ); Президента ПМР – Верховного Совета ПМР.

Выборы Президента ПМР проводятся во второе воскресенье декабря года, в котором истекают полномочия Президента ПМР (В РФ – первое воскресенье после истечения конституционного срока полномочий Президента).

Выдвигать кандидата на должность Президента вправе избирательное объединение, избирательный блок и непосредственно избиратели, образовавшие инициативную группу в количестве не менее 100 человек (в РФ).

Выборы проводятся только в том случае, если зарегистрировано не менее двух кандидатов.

Избранным считается кандидат, который получил более 1/2 голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если ни один из кандидатов не избран, назначается повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Таким образом, в данном случае процедура выборов подпадает под мажоритарную избирательную систему.

Выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей, внесенных в списки избирателей.

При проведении повторных выборов кандидатами не могут быть вновь выдвинуты те кандидатуры, действие (бездействие) которых послужило основанием для признания общих выборов при повторном голосовании недействительными.

Срок полномочий Президента РФ – 6 лет (с 2008 г.), в ПМР – 5 лет.

Конституция ПМР предусматривает, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков подряд. То же было до 2020 г. предусмотрено Конституцией РФ. Однако после внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ 1993 г. п. 3 ст. 81 предусмотрено, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Феде-

рации **более двух сроков (без слова «подряд»)**. Это означает, что независимо от того, подряд или нет, Президент РФ не может занимать данную должность или баллотироваться на нее по истечении двух сроков. Формулировка Конституции ПМР позволяет и через срок после истечения двух сроков подряд тому же лицу баллотироваться на пост Президента ПМР. То есть Конституция предоставляет способному политику, оправдавшему себя в должности Президента, право выдвижения на другой срок, кроме очередного. После избрания Президента осуществляется предусмотренная Конституцией (ст. 61 Конституции ПМР) процедура его вступления в должность (инаугурация). Вступление происходит на 30-й день (в ПМР – не позднее 30 дней, то есть более размытая формулировка) со дня официального объявления ЦИК результатов выборов. Так, второй Президент ПМР Е. В. Шевчук вступил в должность через пять дней после официального объявления ЦИК ПМР результатов выборов, В. Н. Красносельский – на 6-й день после избрания.

Символы президентской власти в РФ (в ПМР): штандарт (флаг) Президента РФ и знак Президента РФ. Знаком Президента РФ является орден «За заслуги перед Отечеством» I степени.

Официальные символы президентской власти передаются вновь избранному Президенту во время процедуры вступления в должность после принесения им присяги. Президент приносит ее на специальном экземпляре Конституции РФ (Конституции ПМР) в торжественной обстановке.

Президент РФ (Президент ПМР) приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом (ч. 1 ст. 92 Конституции РФ, (п. 2 ст. 61 Конституции ПМР).

В. 3. Правовой статус Президента РФ (ПМР)

Отправной точкой для установления (анализа) статуса Президента РФ (Президента ПМР) является ст. 80 Конституции РФ (ст. 59 Конституции ПМР) и место в Конституции гл. 4 РФ (гл. 2 Раздела III Конституции ПМР), посвященной Президенту.

Ст. 80 Конституции РФ (ст. 59 Конституции ПМР) определяет, что Президент РФ (Президента ПМР) является главой государства.

В РФ принципиально новым определением статуса Президента РФ, содержащимся в Конституции, является то, что Президент занимает особое место в системе органов государственной власти, **не входит непосредственно ни в одну из ветвей**. После конституционной реформы в ПМР в 2011 г. аналогичное положение главы государства было закреплено и в Конституции ПМР (с 2000 по 2011 гг. Президент ПМР по Конституции ПМР возглавлял исполнительную власть в ПМР).

Обобщенные функции, закрепляющие статус Президента РФ (Президента ПМР) в Конституции, касающиеся основ жизнедеятельности государства и общества, сводятся к следующим:

1. Президент РФ (Президент ПМР) является гарантом Конституции РФ (Конституции ПМР), прав и свобод человека и гражданина.

2. В установленном Конституцией порядке Президент РФ принимает меры по охране суверенитета РФ (Президент ПМР), ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти РФ (ПМР).

3. Определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

4. Ежегодно обращается с посланиями к Федеральному собранию РФ (Верховному Совету в ПМР), которые содержат положения о вышеуказанных направлениях, делают их достоянием народа, депутатов, партий, общества.

5. Как глава государства, Президент представляет РФ (ПМР) внутри страны и в международных отношениях.

Президент РФ (Президент ПМР) обладает *неприкосновенностью* (ст. 91 Конституции РФ). В ПМР в Конституции такое положение содержится в п. 5 ст. 59. Однако неприкосновенность Президента нельзя трактовать как абсолютную, так как в ст. 75 Конституции ПМР предусмотрена возможность отрешения Президента от должности. Конституционный суд РФ указал в Постановлении от 11.07.2000 г., что досрочное прекращение полномочий Президента, в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, может произойти вопреки согласию Президента.

В. 4. Полномочия Президента РФ (Президента ПМР)

Президент в соответствии с Конституцией обладает широким кругом полномочий, вытекающих из его статуса как главы государства и обеспечивающих ему возможность выполнять закрепленные за ним функции.

Эти полномочия затрагивают по сути дела все стороны его деятельности, их можно обобщить по следующим сферам. Полномочия, связанные с:

- 1) формированием федеральных органов власти;
- 2) участием в законотворчестве;
- 3) функционированием исполнительных органов государственной власти;
- 4) обеспечением осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ;
- 5) внешней политикой и обороной;
- 6) иными сферами государственной деятельности.

В формировании органов исполнительной власти полномочия Президента наиболее широки, так как именно эти органы практически реализуют программу Президента. Президент назначает Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы РФ, назначает на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров по предложению Председателя Правительства РФ, своим Указом устанавливает структуру федеральных органов исполнительной власти. (аналогичные положения в отношении Президента ПМР содержатся в ст. 8, 66, 76-2–76-4 Конституции ПМР). После внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ 1993 г. в результате проведения конституционной реформы 4 июля 2020 г. полномочия Президента в части взаимоотношений с другими ветвями власти были существенно скорректированы в сторону усиления полномочий Парламента в вопросе назначения высших должностных лиц исполнительной ветви власти и ряда других органов государственной власти и управления. Это закреплено в ст. 83 Конституции РФ в новой редакции.

Так, п. д) ст. 83 устанавливает, что Президент РФ назначает на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государ-

ственной Думой РФ (чего раньше в статье не было) и освобождает их от должности.

Пункт д-1) предусматривает назначение Президентом РФ на должность **после консультаций с Советом Федерации РФ** и освобождение от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

Пункт е) Президент РФ представляет Совету Федерации РФ кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного суда РФ, заместителей Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ; назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов. (В ПМР это регулируется ст. 66, п. 2 ст. 70 Конституции ПМР).

Пункт е-1) Президент РФ назначает на должность после консультаций с Советом Федерации РФ и освобождает от должности Генерального прокурора РФ, заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом.

Пункт е-2) назначает и освобождает представителей Российской Федерации в Совете Федерации РФ.

Пункт е-3) Президент РФ вносит в Совет Федерации РФ представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного суда РФ, заместителей Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных

федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

Пункт е-4) Президент РФ представляет Совету Федерации РФ кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты РФ и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты РФ; представляет Государственной Думе РФ кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины от общего числа ее аудиторов.

Пункт е-5) Президент РФ формирует **Государственный Совет Российской Федерации** в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета РФ определяется федеральным законом.

Пункт ж) Президент РФ формирует Совет Безопасности РФ в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз; возглавляет Совет Безопасности РФ. Статус Совета Безопасности РФ определяется федеральным законом.

Пункт з) Президент РФ утверждает военную доктрину РФ.

Пункт и) Президент РФ формирует Администрацию Президента РФ в целях обеспечения реализации своих полномочий.

Пункт к) Президент РФ назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ.

Пункт л) Президент РФ назначает и освобождает командование Вооруженных Сил Российской Федерации.

Пункт м) Президент РФ назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и организациях.

Полномочия Президента связаны с деятельностью Парламента (Верховного Совета ПМР) – он назначает выборы Государственной Думы РФ в соответствии с Конституцией РФ (Конституцией ПМР) и Федеральным Законом; распускает Государственную Думу РФ в слу-

чаях и порядке, предусмотренном Конституцией (Аналогичное право Президента ПМР распустить Верховный Совет ПМР закреплено в ст. 66 Конституции ПМР).

Президент РФ (Президент ПМР) подписывает и обнародует Федеральные Законы РФ, обладает правом отлагательного вето (ст. 107 Конституции РФ, ч. 1 ст. 66 Конституции ПМР).

В соответствии со ст. 72 Конституции ПМР Президенту ПМР принадлежит право законодательной инициативы (Президент РФ также обладает аналогичным правом).

Президент РФ (Президент ПМР) назначает также своих полномочных представителей в различных структурах других ветвей власти (Конституционном суде РФ (Конституционном суде ПМР), палатах Федерального Собрания РФ (Верховном Совете ПМР) и т. д.).

Президент определяет не только систему, но и структуру федеральных органов исполнительной власти, т. е. устанавливает конкретный их перечень.

В Российской Федерации существует должность Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (их назначение).

Организационное обеспечение деятельности полномочных представителей осуществляется Администрацией Президента РФ (Администрацией Президента ПМР). Руководитель Администрации осуществляет оперативное руководство деятельностью полномочных представителей.

Президент РФ вправе приостановить действие актов органов исполнительной ветви власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ и ФКЗ, ФЗ, международным обязательствам РФ и т. д.

В соответствии с п. к) ч. 1 ст. 66 Конституции ПМР Президент ПМР утверждает военную доктрину ПМР (аналогичным правом обладает Президент РФ).

Конституция РФ отнесла к полномочиям Президента РФ право назначения всероссийского референдума (п. в) ст. 84). В ПМР это право закреплено за Верховным Советом ПМР (п. г.) ч. 2 ст. 70 Конституции ПМР).

Для выполнения своих полномочий Президент формирует Администрацию Президента РФ (ст. 83 Конституции РФ, п. м) ч. 1 ст. 66 Конституции ПМР). Администрация по своему правовому статусу является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента ПМР.

В. 5. Правовые акты Президента РФ (Президента ПМР) (ст. 65 Конституции ПМР)

Президент для реализации своих функций и полномочий осуществляет правотворческую деятельность. Он издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории государства. Акты Президента РФ (Президента ПМР) не должны противоречить и Конституции, и федеральным законам. Акты Президента – подзаконные. Однако как таковые они имеют определенные особенности:

1. В отношении указов Президента в Конституции не предусмотрена их отмена. Соответствие нормативных указов Конституции может быть установлено только Конституционным судом в порядке конституционного судопроизводства. В случае признания Судом Указа (его отдельных положений) не соответствующим Конституции Указ (или его отдельное положение) утрачивает юридическую силу.

Ненормативные акты Президента могут быть оспорены в Верховном суде РФ, рассматривающем гражданские дела по первой инстанции. Ненормативные Указы могут издаваться, например, по вопросам назначения награждения, помилования и в иных случаях, предусмотренных законодательством и вытекающих из сложившегося обычкновения в праве.

2. Указы Президента могут восполнять пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что:

- отсутствует соответствующий (федеральный) закон по данному предмету регулирования;
- такие Указы не противоречат Конституции и Федеральным законам;
- их действие во времени ограничено периодом до принятия соответствующих актов законодателем.

Издание указов и распоряжений – основная форма, посредством которой реализуются конституционные полномочия Президента. Но только нормативные акты Президента могут быть оспорены в Конституционном суде.

Распоряжения Президента также являются правовыми актами, но не могут содержать (а тем более вводить новые) нормы права и поэтому являются правовыми актами распорядительного, индиви-

дуального характера и издаются Президентом по вопросам, не требующим нормативного регулирования.

Акты Президента подлежат обязательному опубликованию (кроме актов или отдельных положений, составляющих государственную тайну или содержащих сведения конфиденциального характера). Официальным является опубликование в «Российской газете», Собрании законодательства РФ и Собрании Актов Президента и Правительства РФ (в ПМР это газета «Приднестровье», САЗ ПМР).

В ПМР порядок издания правовых актов Президента ПМР регулируется Указом Президента ПМР № 128 от 20.04.2019 г. «Об утверждении положения «О порядке подготовки и внесения проектов правовых актов на рассмотрение Президенту ПМР», а также Законом ПМР «Об актах законодательства Приднестровской Молдавской Республики» № 123 –3- III от 7.05.2002 г. (с изменениями и дополнениями).

В. 6. Основания досрочного прекращения полномочий Президента РФ (ПМР)

Чтобы обеспечить непрерывность осуществления президентской власти, Конституция РФ (ПМР) предусматривает случаи досрочного прекращения полномочий Президента и определяет их последствия (ч. 2, 3 ст. 92) и ст. 62 Конституции ПМР.

Полномочия Президента **досрочно прекращаются** в случае:

- 1) его отставки;
- 2) стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;
- 3) отрешения от должности;
- 4) утраты гражданства РФ (гражданства ПМР).

Во всех указанных случаях обязанности Президента РФ (Президента ПМР) временно исполняет председатель Правительства РФ (председатель Правительства ПМР).

Однако исполняющий обязанности не имеет права распускать Государственную Думу РФ (Верховный Совет ПМР), назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (Конституции ПМР). Выборы Президента должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Однако ни Конституция, ни текущее законодательство не определяют процедуру прекращения полномочий Президента в случае стойкой неспособности осуществлять полномочия по состоянию здоровья.

В особых случаях временной неспособности Президента по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия Президент, как показала практика, издает Указ «О временном исполнении обязанностей Президента РФ» (например, первый Президент РФ Б. Н. Ельцин передал так в свое время полномочия Председателю Правительства РФ В. В. Путину).

Порядок досрочного прекращения полномочий в случае его **отрешения** от должности урегулирован в Конституции (ст. 93 Конституции РФ). В ПМР это ст. 75 Конституции ПМР. Отрешение Президента от должности – высшая форма ответственности Президента. В РФ для этого требуется инициатива не менее 1/3 депутатов Государственной Думы РФ при наличии заключения специальной комиссии, образованной Думой. Задействованы в этой процедуре обе палаты Федерального Собрания РФ, Конституционный и Верховный Суды РФ. Отрешает Президента РФ от должности в результате доказанного обвинения и соблюдения установленного порядка Совет Федерации РФ). В ПМР для этого нужна инициатива не менее 1/3 депутатов Верховного Совета ПМР при наличии заключения специальной комиссии, образуемой Верховным Советом ПМР.

12 февраля 2001 г. в РФ вступил в действие Федеральный Закон «О гарантиях Президенту, прекратившему исполнение своих полномочий и членам его семьи» (он не распространяется на Президента, отрешенного от должности): пожизненная государственная охрана, право на медицинское обслуживание в прежнем порядке, страхование жизни и здоровья Президента из федерального бюджета 75 % бывшего заработка, государственная дача, бесплатное пользование правительственной связью и др. В ПМР аналогичный закон был принят в 2007 г.

Тема 18. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ.

ПРАВИТЕЛЬСТВО РФ (ПРАВИТЕЛЬСТВО ПМР)

В. 1. Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти. Правительство ПМР

Согласно Конституции РФ (ст. 110) и Конституции ПМР с 2012 г. (ст. 76-1) исполнительную власть в Российской Федерации (Приднестровской Молдавской Республике) осуществляет **Правительство РФ (Правительство ПМР)**. Оно является органом государственной власти РФ (ПМР), возглавляющим единую систему исполнительной власти РФ (ПМР). Как высший орган государственной власти, Правительство РФ (Правительство ПМР) осуществляет управление.

Положение правительства как высшего исполнительного органа государственной власти России (Приднестровья) обеспечивается его полномочиями, закрепленными в Конституции РФ (Конституции ПМР) и ФКЗ от 17.12.1997 г. «О Правительстве РФ» (с изменениями и дополнениями) (КЗ ПМР «О Правительстве ПМР» от 30.11.2011 г.).

Как высший исполнительный орган государственной власти РФ (ПМР), Правительство РФ (Правительство ПМР) в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции, Федеральных конституционных законов и законов, Указов Президента РФ (Указов Президента ПМР), международных договоров РФ, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, принимает меры по устранению нарушений законодательства РФ.

Правительство РФ (Правительство ПМР) осуществляет свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ.

Таким образом, **Правительство РФ (Правительство ПМР)** – это коллегиальный, формируемый в установленном Конституцией и законодательством РФ (законодательством ПМР) порядке, возглавляющий единую систему исполнительной власти РФ (ПМР), действующий на основе Конституции РФ (Конституции ПМР), федеральных

конституционных законов (конституционных законов и нормативных указов Президента РФ (указов Президента ПМР).

Основными принципами деятельности Правительства РФ (Правительства ПМР) являются: народовластие (федерализм – в РФ), разделение властей, ответственность, гласность, обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

В. 2. Состав и порядок формирования Правительства РФ

Всостав Правительства РФ входит Председатель Правительства РФ, заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы РФ. Председатель Правительства ПМР назначается Президентом ПМР с согласия Верховного Совета ПМР. Государственная Дума РФ рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре (аналогичное положение содержится в п. 3 ст. 76-2 Конституции ПМР).

Согласно Конституции РФ (ст. 113), Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу. Председатель Правительства РФ несет персональную ответственность перед Президентом РФ за осуществление возложенных на Правительство РФ задач. Он освобождается от должности Президентом РФ по личному заявлению об отставке, в случае невозможности исполнения Председателем Правительства РФ своих полномочий.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 112) Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти (аналогичное положение содержится в ст. 76-3 Конституции ПМР). После внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию РФ в результате конституционной реформы и проведения всенародного голосования по поправкам в Конституцию РФ 4.07.2020 г. положения главы Основного закона РФ о Правительстве РФ претерпели изменения, связанные с более ак-

тивным участием парламента – палат Федерального Собрания РФ в формировании исполнительной власти в России.

Так, в соответствии с п. 3 ст. 112 Конституции РФ в новой редакции заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой РФ, назначаются на должность Президентом Российской Федерации. Президент РФ не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой РФ. Пунктом 4 этой же статьи установлено, что после трехкратного отклонения Государственной Думой РФ представленных кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров Президент РФ вправе назначить указанных должностных лиц на соответствующие должности из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства РФ. Если после трехкратного отклонения Государственной Думой РФ представленных в соответствии с ч. 2 ст. 112 Конституции РФ кандидатур более одной трети должностей членов Правительства РФ (за исключением должностей федеральных министров, указанных в п. д-1) ст. 83 Конституции РФ) остаются вакантными, Президент РФ вправе распустить Государственную Думу РФ и назначить новые выборы.

Правительство РФ действует в пределах срока полномочий Президента РФ и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Правительство РФ (Правительство ПМР) может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ (Президентом ПМР). Заместители Председателя Правительства РФ (Заместители Председателя Правительства ПМР) и федеральные министры также вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ (Президентом ПМР). Президент сам может принять решение об отставке Правительства. Государственная Дума РФ (Верховный Совет ПМР) вправе выразить недоверие Правительству РФ (Правительству ПМР). Постановление о недоверии Правительству РФ (Правительству ПМР) принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы РФ (депутатов Верховного Совета ПМР).

В случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ.

Члены Правительства РФ не вправе быть членами Совета Федерации РФ, депутатами Государственной Думы РФ, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и депутатами выборных органов местного самоуправления, заниматься предвыборной деятельностью лично или через доверенных лиц и т. д. (см. об этом п. 3 ст. 76-1 Конституции ПМР).

В. 3. Полномочия Правительства РФ

Как высший орган федеральной исполнительной власти, Правительство РФ обладает очень широким кругом полномочий. В настоящее время это предусмотрено ст. 114 Конституции РФ и ст. 76-5 Конституции ПМР. В 2020 г. в ст. 114 Конституции РФ были внесены дополнения.

Так, в сфере экономики правительство:

- осуществляет регулирование экономических процессов;
- обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств по стране;
- разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;
- осуществляет управление федеральной собственностью и др.

В сфере бюджета и финансов правительство:

- разрабатывает и представляет в Государственную Думу РФ федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- обеспечивает проведение в России единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- разрабатывает и реализует налоговую политику;
- обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
- управляет государственным внутренним и внешним долгом РФ;
- осуществляет валютное регулирование и валютный контроль и др.

В социальной сфере правительство:

- обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения;
- осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечива-

ет их участие в выработке и проведении государственной политики (п. е-1) ст. 114 Конституции РФ);

- принимает меры по реализации трудовых прав граждан;
- реализует программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;
- принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья;
- содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства;
- принимает меры по реализации молодёжной политики;
- взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями и т. д.;

• осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности (п. е-2) ст. 114 Конституции РФ).

В сфере науки, культуры, образования правительство:

- разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки;
- обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития РФ, сохранение и развитие ее научного потенциала (п. в-1) ст. 114 Конституции РФ);
- обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области образования;
- обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение объектов культурного наследия государственного значения и культурного наследия народов РФ;

В сфере природопользования и охраны окружающей среды правительство:

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия и др.
- осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

- создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры (п. е-5) и е-6) ст. 114 Конституции РФ).

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью правительство:

- участвует в разработке и реализации государственной политики, направленной на обеспечение безопасности личности, общества и государства;

- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями.

В сфере обороны и государственной безопасности правительство:

- осуществляет меры по обеспечению обороны и государственной безопасности страны;

- организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечивает материальными средствами, ресурсами и услугами Вооружённые силы РФ;

- принимает меры по охране Государственной границы РФ;

- руководит гражданской обороной и др.

В сфере внешней политики и международных отношений правительство:

- обеспечивает меры по реализации внешней политики РФ;

- обеспечивает выполнение обязательств РФ по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками этих договоров их обязательств.

- защищает граждан РФ за пределами ее территории;

- осуществляет государственное регулирование в сфере внешней экономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества и др.

Правительству РФ принадлежит право законодательной инициативы (в ПМР у Правительства также есть аналогичное право). Законодательную инициативу Правительство РФ осуществляет путём внесения в Государственную Думу РФ законопроектов. Правительство РФ вправе направлять в Совет Федерации РФ и Государственную Думу РФ свои официальные отзывы на рассматриваемые палатами проекты правительственных актов и предложения о поправках к ним (о введении или отмене налогов, освобождений от уплаты и др.).

Для представления в палатах Федерального Собрания РФ внесенного Правительством РФ законопроекта назначается *официальный представитель Правительства РФ в Государственной Думе РФ и Совете Федерации РФ*.

Правительство РФ в пределах своей компетенции обеспечивает в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной исполнительной власти на территории РФ, сочетание интересов федерации и субъектов РФ в системе исполнения власти.

Правительство РФ руководит *работой министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность*.

Спектр полномочий Правительства ПМР немного меньше, исходя из территориального масштаба государства, а также его унитарного, а не федеративного государственного устройства. Конституционно полномочия Правительства ПМР закреплены в ст. 76-5 Конституции ПМР, а более детально они раскрываются в конституционном законе ПМР «О Правительстве Приднестровской Молдавской Республики» от 30.11.2011 г (с изменениями и дополнениями).

В. 4. Понятие и виды исполнительных органов власти и их взаимоотношения с Правительством

Министерство РФ (Министерство ПМР) – федеральный (республиканский) орган исполнительной власти, который проводит государственную политику и осуществляет управление в установленной сфере деятельности, а также координирует в случаях, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и Постановлениями Правительства РФ, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти (возглавляется входящим в состав Правительства министром).

Государственный комитет РФ, федеральная комиссия России – федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их компетенции, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности (возглавляет председатель государственного комитета (федеральной комиссии)).

Федеральная служба России, российское агентство, федеральный надзор России – федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие специальные (исполнительные, контролирующие, распорядительные, регулирующие и др.) функции в установленных сферах ведения. (Возглавляет руководитель федеральной службы, генеральный директор агентства, начальник федерального надзора).

Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляется Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Положения о федеральных органах исполнительной власти, кроме подведомственных Президенту РФ, утверждаются Правительством (в ПМР Положения о Министерствах и ведомствах, напрямую подчиняющихся Президенту ПМР, утверждаются Указами Президента ПМР, а Положения о Министерствах и ведомствах, напрямую подчиняющихся Правительству ПМР, утверждаются Постановлениями Правительства ПМР).

Правительство вправе отменить акты федеральных органов исполнительной власти или приостановить действие этих актов.

Правительство также в пределах своих полномочий координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ.

Правительство РФ в пределах своей компетенции разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Для их разрешения создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Правительство вносит предложения Президенту РФ о приостановлении актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В. 5. Организация деятельности Правительства РФ

Порядок деятельности Правительства РФ, согласно Конституции РФ (ст. 114), определяется ФКЗ «О Правительстве РФ» (КЗ ПМР «О Правительстве ПМР» от 30.11.2011 г.).

Возглавляет Правительство РФ его Председатель, который определяет основные направления деятельности Правительства РФ и

организует его работу (ведет заседания Правительства РФ, обладая правом решающего голоса, подписывает акты Правительства РФ, систематически информирует Президента РФ о работе Правительства РФ и т. д.).

Заместители Председателя участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства, в выработке и реализации его политики, предварительно рассматривают предложения и проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство РФ и др. Назначаются на должность Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Федеральные министры участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства, принимают участие в подготовке постановлений и распоряжений Правительства, обеспечивают их исполнение и т. д. При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ и федеральными законами – к компетенции Президента РФ, подотчетны Президенту.

Правительство РФ – орган коллегиальный. Его заседания проводятся систематически, не реже 1 раза в месяц. На заседаниях Правительства РФ имеет право председательствовать Президент РФ. Члены Правительства РФ участвуют в его заседаниях лично. В случае невозможности участвовать в заседании члены Правительства РФ информируют об этом Председателя Правительства РФ.

Правительство РФ (Правительство ПМР) в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, народовластия, федерализма (в России), разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Заседания Правительства РФ носят открытый характер. Однако Правительство РФ может рассматривать отдельные вопросы и на закрытых заседаниях. Подготовка и проведение заседаний Правительства РФ осуществляется в соответствии с Регламентом Правительства РФ (внутренним организационным нормативным актом).

Правительство РФ информирует граждан через СМИ о рассмотренных на заседании Правительства РФ вопросах и принятых решениях. Для решения оперативных вопросов Правительство РФ по предложению Председателя Правительства РФ может образовывать Президиум Правительства РФ. Правительство РФ для содействия своей работе

вправе создавать координационные и совещательные органы, комиссии и советы, обеспечивать согласованные действия органов исполнительной власти, предварительное рассмотрение вопросов.

По проблемам, имеющим межотраслевое (межтерриториальное значение, создаются межведомственные комиссии и советы (не относятся к органам исполнительной власти).

Расходы на содержание Правительства РФ заложены в федеральном бюджете.

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принимаемых Правительством РФ (ПМР), образуется Аппарат Правительства РФ (Аппарат Правительства ПМР), который взаимодействует с Администрацией Президента РФ (Администрацией Президента ПМР) и аппаратами палат Федерального Собрания РФ (Верховного Совета ПМР). Аппарат Правительства РФ возглавляет Руководитель Аппарата, заместитель Председателя Правительства РФ или федеральный министр. Положение об Аппарате Правительства РФ утверждается Правительством РФ.

В. 6. Акты Правительства РФ (Акты Правительства ПМР)

Полномочия Правительства РФ (Правительства ПМР) реализуются посредством его актов – постановлений и распоряжений, которые издаются на основании и во исполнение Конституции РФ (Конституции ПМР), ФЗ и нормативных актов Президента РФ (Президента ПМР). Правительство РФ (Правительство ПМР) обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в РФ (в ПМР¹).

Акты Правительства РФ (акты Правительства ПМР), имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений.

Согласно положению о подготовке проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ, утвержденному постановлением Правительства РФ от 28.01.1993 г., проекты актов Правитель-

¹ статья 76-6 Конституции ПМР

ства РФ, вносятся в Правительство РФ его членами, руководителями центральных органов федеральной исполнительной власти, главами исполнительной власти субъектов РФ, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Поступающие в Правительство РФ предложения граждан, организаций и предприятий о принятии решений Правительства РФ направляются для предварительного рассмотрения указанным органам исполнительной власти.

Проекты актов Правительства РФ вносятся в Правительство РФ с приложением пояснительной записки, содержащей обоснования и прогнозы ожидаемых социально-экономических и иных последствий их реализации. Они подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами представительной и исполнительной власти, государственными, общественными и другими организациями. Проекты актов Правительства РФ нормативного характера должны в обязательном порядке согласовываться с Министерством Юстиции РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ (Правительства ПМР) подписываются Председателем Правительства РФ (Председателем Правительства ПМР). Порядок опубликования и вступления в силу актов Правительства определяется Президентом РФ (Президентом ПМР).

Акты Правительства подлежат официальному опубликованию, кроме актов (положений), содержащих государственную тайну (как правило, они опубликовываются в «Российской газете», САЗ РФ; в ПМР – в газете «Приднестровье» и САЗ ПМР). Контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов Правительства осуществляет Аппарат Правительства, он также доводит их до всеобщего сведения через другие СМИ.

Постановления Правительства, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Распоряжения Правительства вступают в силу со дня их подписания.

В соответствии с п. 3 ст. 115 Конституции РФ постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ.

Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в судебном порядке.

Тема 19. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ – ПАРЛАМЕНТ РФ. ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ ПМР. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ (гл. 5, ст. 94–109 Конституции РФ; раздел III, ст. 67–76 Конституции ПМР;)

В. 1. Понятие, роль, структура и полномочия Парламента. Федеральное Собрание – Парламент РФ

При всей самостоятельности, независимости и равновесии каждой из всех трех ветвей государственной власти исходное, основополагающее значение и приоритетная роль принадлежит законодательной власти. Это определяется прежде всего тем, что законы, принимаемые именно этой властью, лежат в основе деятельности всей системы власти в демократическом государстве. Важнейшим законотворческим органом страны обычно является **парламент**.

Согласно Конституции РФ (ст. 94), *Федеральное Собрание РФ* является парламентом РФ. В Конституции ПМР (п. 1 ст. 67) прописано, что Верховный Совет ПМР является представительным и единственным законодательным органом государственной власти ПМР (без указанного «синонима»).

Первые парламенты возникли в XII–XIII вв., но история современного парламента как общенационального представительного учреждения отлична от сословных представительных учреждений времен феодализма и начинается с эпохи буржуазных революций, после победы которых парламент стал важнейшим органом государства.

Именно тогда оформился и получил распространение *парламентаризм* – такая государственно-политическая система, в рамках которой парламент имеет высший статус и играет ведущую роль в осуществлении государственной власти. *Парламентская демократия* – форма государства, базирующаяся на принципе народного суверенитета.

В РФ Федеральное Собрание РФ как парламент республики пришло на смену «двухступенчатому» механизму высших органов государственной власти РФ, включающему Съезд народных депутатов и формируемый им Верховный Совет.

В ПМР формирование Верховного Совета началось в 1990 г. (закон ПМССР «О выборах народных депутатов Верховного Совета ПМССР» от 2.10.1990 г.).

Первая сессия состоялась 29 ноября 1990 г., председателем Временного Верховного Совета ПМССР был избран И. Н. Смирнов. После избрания его Председателем ПМССР на эту должность был избран Г. С. Маракуца.

Верховный Совет ПМР II созыва был сформирован в результате выборов, состоявшихся 24 декабря 1995 г. (в соответствии с Законом «О выборах народных депутатов ПМССР» от 12.09.1995 г.). Верховный Совет ПМР тогда был двухпалатным и состоял из Палаты Законодателей и Палаты Представителей.

Выборы депутатов ВС ПМР III созыва прошли 10 декабря 2000 г. и регулировались уже Избирательным кодексом ПМР от 9.08.2000 г. После внесения изменений в Конституцию ПМР в 2000 г. структура Верховного Совета ПМР стала однопалатной. Деятельность Верховных Советов II и III созывов регулировалась Регламентом Верховного Совета ПМР.

Выборы в ВС ПМР IV созыва состоялись 11 декабря 2005 г., V созыва – 10 декабря 2010 г., VI созыва – 29 ноября 2015 г., а 29 ноября 2020 г. состоялись выборы в Верховный Совет ПМР VII созыва.

В ст. 94 Конституции РФ (ст. 67 Конституции ПМР) указывается, что Федеральное Собрание (Верховный Совет ПМР) – представительный орган РФ (ПМР). Тем самым устанавливается, что формой государства является представительная, то есть опосредованная выборами парламентская демократия, в условиях которой формирование политической воли народа возлагается на народное представительство, самостоятельно принимающее наиболее ответственные решения.

Как орган законодательной власти только парламент выполняет функцию принятия законов, имеющих чаще всего приоритет в отношении других нормативных правовых актов.

Будучи законодательным органом, Федеральное Собрание РФ (Верховный Совет ПМР) исполняет и некоторые довольно ограниченные **контролирующие функции**. Контроль осуществляется по-

средством федерального бюджета, принятого Государственной Думой (республиканского бюджета, принятого Верховным Советом), а также права отказывать в доверии Правительству, которое в этом случае может быть отправлено Президентом РФ (ПМР) в отставку. В соответствии со ст. 95 Конституции РФ Федеральное Собрание состоит из 2-х палат: Совета Федерации и Государственной Думы. Государственная Дума представляет все население РФ, а Совет Федерации состоит из членов, представляющих все субъекты РФ, Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки (пожизненный сенатор – с 2020 г.), представителей РФ, назначаемых президентом РФ (с 2020 г.). Совет Федерации призван выражать интересы местностей, региональные мнения. В то же время Совет Федерации – государственный орган всей федерации. Его решения и другие волеизъявления адресуются не тем или иным субъектам РФ, а государству в целом.

До принятия новой Конституции в РФ существовал двухпалатный высший представительный орган государственной власти – Верховный Совет. Однако на деле он функционировал как однопалатный орган (совместная компетенция обеих палат).

Говоря о значении парламента в современном государстве, следует отметить, что парламент выступает и как своего рода уравнивающая сила в отношениях конкурирующих политических сил, как арена защиты интересов тех из них, которые в сегодняшней ситуации обладают меньшими возможностями воздействия на политическую жизнь страны.

В. 2. Совет Федерации

Согласно ч. 2 ст. 95 Конституции РФ в Совет Федерации (СФ) входит по 2 представителя от каждого субъекта Федерации – по 1 представителю от представительного и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа, Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки (пожизненный сенатор – с 2020 г.), не более 30 представителей РФ, назначаемых Президентом РФ, из которых не

более 7 могут быть назначены пожизненно. Такова новая редакция указанной статьи Конституции РФ после внесения в нее изменений и дополнений в результате всенародного голосования по поправкам в Конституцию РФ 4 июля 2020 г. В ч. 2 ст. 96 Конституции РФ указывается, что порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом.

5 декабря 1995 г. был принят ФЗ РФ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ».

5 августа 2000 г. был принят новый закон с таким же названием, по которому членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин РФ не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией РФ правом избирать и быть избранным в органы государственной власти. Изменение концептуальных основ, связанных с назначением и избранием на высшие государственные должности Российской Федерации, заложенное в целый ряд поправок к Конституции РФ, привело к тому, что после одобрения народом РФ предложенных изменений и дополнений в Конституцию РФ п. 4 ст. 95 Конституции РФ в новой редакции установлено, что сенатором РФ может быть гражданин РФ, достигший 30 лет, постоянно проживающий в РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Сенаторам РФ в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Представитель в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок его полномочий.

Пункт 5 ст. 95 Конституции РФ устанавливает, что представителями РФ в Совете Федерации, осуществляющими полномочия сенаторов РФ пожизненно, могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности. Пункт 6 этой же статьи предусматривает, что представители Совета Федерации, за исключением представи-

телей РФ, осуществляющих полномочия сенаторов РФ пожизненно, назначаются **сроком на 6 лет**.

Согласно ст. 102 Конституции РФ к ведению Совета Федерации относится:

- утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- утверждение Указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения;
- решение вопросов о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории;
- назначение выборов Президента РФ, отрешение его от должности, лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий;

• назначение на должность по представлению Президента РФ Председателя Конституционного суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ.

• проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора РФ, заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ;

• назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ;

• проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности и др.

Порядок деятельности Совета Федерации РФ, его органов и должностных лиц определяется Конституцией РФ, федеральными законами, Регламентом Совета Федерации РФ, принимаемым Советом Федерации Федерального Собрания РФ и решениями Совета Федерации РФ.

Деятельность Совета Федерации РФ основывается на принципах коллективного свободного обсуждения и решения вопросов.

Основная форма работы Совета Федерации РФ¹ – его заседания (как правило, открытые).

Совет Федерации РФ избирает из своего состава тайным голосованием Председателя Совета Федерации РФ и его заместителей. Председатель и его заместители не могут быть представителями одного субъекта РФ.

Для обеспечения оперативного и коллегиального обсуждения неотложных вопросов деятельности Совета Федерации РФ, связанных с его постоянным функционированием, образуется Совет палаты, являющийся постоянно действующим коллегиальным органом Совета Федерации РФ. В его состав входит Председатель СФ, его заместители, председатели комитетов СФ РФ и Комиссии по регламенту и парламентским процедурам.

Решением палаты на ее заседания приглашаются представители государственных органов, общественных объединений, независимые эксперты, ученые и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым СФ вопросов. Присутствие представителей СМИ регулируется Пресс-службой СФ. Заседания СФ проводятся в период с 16 сентября по 15 июня каждого года. Могут созываться и внеочередные заседания (например, по инициативе Президента РФ).

Заседание СФ правомочно при наличии более 1/2 от общего числа членов палаты (кворума).

Деятельность СФ планируется.

СФ создает Аппарат, состоящий из Секретариата, Председателя СФ, секретариатов заместителей Председателя СФ, подразделений правового, информационного, аналитического, организационного, документационного и финансово-хозяйственного обеспечения, кадровой службы, аппаратов комитетов СФ, комиссии по парламенту и парламентским процедурам, других подразделений.

В. 3. Государственная Дума Российской Федерации

Согласно Конституции РФ (ст. 95–97) Государственная Дума состоит из **450 депутатов** и избирается сроком на **5 лет** (с 2009 г.). После

¹ далее по тексту – СФ

внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ в результате всенародного голосования 4 июля 2020 г. ст. 97 Конституции РФ закреплены новые требования к депутатам Государственной Думы¹ РФ. Так, п. 1 ст. 97 Конституции РФ установлено, что депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах, постоянно проживающий в РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Депутатам Государственной Думы в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Одно и то же лицо не может одновременно являться сенатором РФ и депутатом Государственной Думы РФ. Депутат Государственной Думы РФ не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается ФЗ от 24.06.1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ».

Согласно ст. 103 Конституции РФ к ведению *Государственной Думы* относятся:

- утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ;
- утверждение по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур заместителей Председателей Правительства РФ и федеральных министров, за исключением федеральных министров, «силового блока», подчиняющихся напрямую Президенту РФ;
- решение вопросов о доверии Правительству РФ;
- назначение на должность и освобождение от нее Председателя Центробанка РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ и ½ состава ее аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от нее Уполномоченного по правам человека в РФ, действующего в соответствии с ФКЗ (в соответствии с п. е) ст. 103 Конституции ПМР к Уполномоченному по правам человека с 2020 г. предъявляются такие же требования, как и к высшим должностным лицам РФ (гражданин РФ,

¹ далее по тексту – ГД

постоянно проживающий в РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ);

- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

В соответствии со ст. 105 Конституции РФ Государственная Дума РФ принимает федеральные законы. Государственная Дума РФ может быть распущена Президентом РФ, в случаях, предусмотренных Конституцией РФ (С 2011 г. аналогичное право появилось и у Президента ПМР – ст.66 Конституции ПМР).

Деятельность Государственной Думы РФ основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов. Заседания Государственной Думы РФ проводятся открыто, хотя палаты вправе проводить и закрытые заседания.

Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой РФ, её депутаты образуют депутатские объединения – фракции и депутатские группы.

Государственная Дума РФ избирает из своего состава Председателя, Первого заместителя и заместителей Председателя (избираются тайным голосованием).

Заместители Председателя Государственной Думы РФ по поручению Председателя ведут заседания палаты, замещают председателя в его отсутствие, решают другие вопросы внутреннего распорядка деятельности палаты согласно распределению обязанностей между ними.

Государственная Дума РФ собирается на первое заседание на 30-й день после избрания. Президент РФ может созвать заседание Государственной Думы РФ ранее этого срока.

Решением палаты на ее заседания могут быть приглашены представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений.

Сессии Государственной Думы РФ – весенняя с 12 января по 20 июня, осенняя – с 1 сентября по 25 декабря каждого года.

Депутаты Государственной Думы РФ своевременно извещаются о вопросах, вносимых на рассмотрение палаты. Проекты документов и другие необходимые материалы предоставляются депутатам не позднее чем за 3 дня до рассмотрения этих материалов на заседании палаты.

Деятельность Государственной Думы РФ планируется.

Правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности Государственной Думы РФ осуществляет Аппарат Государственной Думы РФ.

Контроль за деятельностью Аппарата Государственной Думы РФ осуществляется Комитетом по Регламенту и организации работы Государственной Думы РФ. Регламентом Государственной Думы РФ определяется порядок объявления амнистии. Она осуществляется Государственной Думой РФ путем принятия постановлений об объявлении амнистии и порядке применения амнистии. Государственная Дума РФ рассматривает внешнеполитические вопросы по собственной инициативе, либо в связи с обращением Президента РФ, либо по докладом и сообщениям Правительства РФ и комитетов палаты.

В. 4. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания. Парламентские слушания

В соответствии со ст. 101 Конституции РФ Совет Федерации и Государственная Дума образуют *комитеты и комиссии*, являющиеся постоянно действующими органами соответствующих палат.

Комитеты палат по вопросам, отнесенным к их ведению, осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов, организуют проводимые палатами парламентские слушания, решают вопросы организации своей деятельности; рассматривают иные вопросы, относящиеся к ведению палат.

Согласно своему Регламенту (ст. 15), Совет Федерации РФ образует:

1. Комитет по Конституционному законодательству и государственному строительству.

2. Комитет по обороне и безопасности.
3. Комитет по социальной политике.
4. Комитет по экономической политике.
5. Комитет по международным делам.
6. Комитет по бюджету и финансовым рынкам.
7. Комитет по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.
8. Комитет по аграрно-продовольственной политике и природопользованию».
9. Комитет по науке, образованию и культуре.
10. Комитет по Регламенту и организации парламентской деятельности.

Кроме Комитетов в структуре СФ Федерального Собрания РФ образованы и действуют ряд комиссий, а также органов при СФ.

1. Комиссия по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых сенаторами РФ.

2. Временная комиссия СФ по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации.

3. Временная комиссия СФ по информационной политике и взаимодействию со СМИ.

4. Временная комиссия по законодательному регулированию вопросов кибербезопасности, развития и использования цифровых технологий и ряд других.

Органы при СФ:

1. Совет по развитию цифровой экономики при СФ.
 2. Совет по местному самоуправлению при СФ.
 3. Совет по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями при СФ.
 4. Совет по социальной защите военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членов их семей при СФ.
 5. Совет Евразийского женского форума при СФ.
 6. Палата молодых законодателей и ряд других органов.
- Согласно своему Регламенту (ст. 20), Государственная Дума РФ образует следующие комитеты (VIII созыв 2021 г.):

- 1 – по государственному строительству и законодательству;

- 2 – по труду и социальной политике;
- 3 – по защите конкуренции;
- 4 – по вопросам безопасности и противодействию коррупции;
- 5 – по бюджету и налогам;
- 6 – по международным делам;
- 7 – по молодежной политике;
- 8 – по информационной политике, информационным технологиям и связи;
- 9 – по охране здоровья;
- 10 – по физической культуре и спорту;
- 11 – по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды;
- 12 – по экономической политике;
- 13 – по энергетике;
- 14 – по туризму и развитию туристической инфраструктуры;
- 15 – по науке и высшему образованию;
- 16 – по просвещению;
- 17 – по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений;
- 18 – по труду, социальной политике и делам ветеранов;
- 19 – по строительству и ЖКХ;
- 20 – по региональной политике и местному самоуправлению;
- 21 – по малому и среднему предпринимательству
- 22 – по вопросам семьи, женщин и детей;
- 23 – по делам национальностей;
- 24 – по делам женщин, семьи и молодежи и др.
- 25 – по культуре и др.

Как и СФ Федерального Собрания РФ, Государственная Дума РФ так же образует и Комиссии в своем составе:

- 1. Комиссия ГД ФС РФ по Регламенту и обеспечению деятельности Государственной Думы.
- 2. Комиссия по депутатской этике.
- 3. Комиссия по обеспечению жилищных прав граждан.
- 4. Комиссия по расследованию фактов вмешательства иностранных государств во внутренние дела России.
- 5. Комиссия по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых депутатами Государственной Думы, и мандатам.

6. Счетная комиссия ГД РФ.

Комитеты и комиссии палат вправе запрашивать документы и материалы, необходимые для их деятельности, у руководителей государственных органов и иных организаций.

Для обеспечения деятельности комитетов и комиссий палат создаются рабочие аппараты комитетов, действующие на постоянной основе. Их формирование осуществляется соответствующими комитетами.

В соответствии со ст. 101 Конституции РФ Совет Федерации РФ и Государственная Дума РФ по вопросам своего ведения проводит **парламентские слушания**.

Они проводятся в СФ по инициативе Председателя СФ, его заместителей, комитетов СФ. Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется Комитетом СФ, ответственным за их организацию и проведение. Лицам, включенным в список приглашенных на парламентские слушания, заблаговременно рассылаются официальные уведомления, в соответствии с которыми они имеют право принять участие в парламентских слушаниях.

На закрытых парламентских слушаниях обсуждаются вопросы, связанные с государственной или иной охраняемой законом тайной. В Государственной Думе РФ парламентские слушания проводятся по инициативе Совета Государственной Думы РФ, комитетов и комиссий Государственной Думы РФ, депутатских объединений. Согласно Регламентам Совета Федерации РФ и Государственной Думы РФ парламентские слушания могут проводиться совместно комитетами, комиссиями обеих палат.

В. 5. Конституционно-правовой статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания

Депутатом Государственной Думы РФ является избранный народом представитель, уполномоченный осуществлять законодательную власть в Государственной Думе РФ и иные полномочия, предусмотренные федеральным законом.

Член СФ подпадает под аналогичное определение с той разницей, что он не избирается народом, а является представителем кон-

кретного отдельно взятого субъекта РФ (о чем было сказано ранее) либо назначенным представителем Президента РФ (с 2020 г.).

Парламентарии руководствуются в своей деятельности Конституцией РФ, ФКЗ и ФЗ, Регламентом соответствующей палаты Федерального Собрания РФ, предвыборной программой и своими убеждениями. Депутат Государственной Думы РФ работает на профессиональной постоянной основе. Он не может находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Депутат Государственной Думы РФ не может являться одновременно членом Правительства РФ.

Конституционный статус депутата Верховного Совета ПМР четко прописан в ст. 68 Конституции ПМР (содержащей положения, сходные с российскими положениями о депутатах Государственной Думы РФ с разницей только в возрасте – депутатом ВС ПМР может быть гражданин ПМР, достигший возраста не менее 25 лет и постоянно проживающий на территории ПМР не менее 5 лет ко дню выборов), а также в Конституционном законе ПМР «О статусе депутата Верховного Совета ПМР».

Военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава ОВД, работники органов прокуратуры, избранные депутатами Государственной Думы РФ, приостанавливают свою службу в ранее занимаемых должностях на период осуществления депутатских полномочий. Являясь представителями своих избирателей, парламентарии поддерживают с ними постоянную связь. (Обеспечение прав, свобод и законных интересов, рассмотрение поступающих от них заявлений и жалоб, прием граждан и др.). Член СФ, депутат ГД лично участвует в заседании своей палаты, а также комитета или комиссии, в которой он состоит.

Все органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, а также предприятия, учреждения и организации, должностные лица, к которым обращается парламентарий с вопросом, связанным с его деятельностью, обязаны дать ему ответ на его обращение или предоставить запрашиваемые им документы или сведения безотлагательно (в ответ на депутатский запрос).

Парламентарии пользуются преимущественным правом выступать по вопросам своей деятельности в государственных СМИ, имеют дополнительные юридические гарантии (по ФЗ) охраны их прав в

области трудовых, административно-правовых, уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений.

Неприкосновенность депутата Государственной Думы РФ (депутата Верховного Совета ПМР) и члена СФ распространяется на их жилье, служебные помещения, багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые средства связи, на принадлежащие им документы.

Депутат Государственной Думы РФ или член Совета Федерации РФ вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с выполнением ими своих обязанностей. Также существует такая дополнительная гарантия как страхование жизни депутата.

Депутаты Государственной Думы РФ и члены Совета Федерации РФ освобождаются на срок их полномочий от призыва на военную службу или военные сборы. Срок полномочий депутата Государственной Думы РФ засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж (срок службы, стаж работы по специальности).

В соответствии со ст. 103-1 Конституции РФ Совета Федерации РФ, Государственная Дума РФ вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания РФ.

В. 6. Акты Федерального Собрания и его палат. Законодательный процесс (ст. 71 Конституции ПМР)

Правовые формы реализации компетенции ФС РФ (Верховного Совета ПМР) – принимаемые им акты. Основные акты ФС (ВС ПМР) – **законы**. Закон имеет прямое действие на всей территории РФ (ПМР). Он является юридической базой деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и граждан и обладает высшей юридической силой по сравнению с любыми актами государственных органов,

кроме Конституции РФ (Конституции ПМР), которой закон не может противоречить.

Законы принимаются палатами ФС РФ (Верховным Советом ПМР) в особом порядке, который реализуется в **законодательном процессе**, представляющем собой совокупность действий, посредством которых осуществляется законодательная деятельность ФС РФ (Верховного Совета – в ПМР).

Первая стадия – законодательная инициатива сводится к внесению на рассмотрение Государственной Думой РФ (Верховным Советом ПМР) законопроекта. Право на совершение такого рода действий именуется **правом законодательной инициативы** (ст. 104 Конституции РФ, ст. 72 Конституции ПМР).

При внесении законопроекта в ГД РФ (Верховный Совет ПМР) субъектом права законодательной инициативы должна быть представлена пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предложенного законопроекта; текст законопроекта с указанием субъекта права законодательной инициативы, перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению (дополнению), принятию в связи с принятием данного закона; финансово-экономическое обоснование (если реализация законопроекта потребует материальных затрат).

Вторая стадия законодательного процесса – предварительное рассмотрение законопроектов. Законопроект, подлежащий рассмотрению Государственной Думой РФ (Верховным Советом ПМР), направляется ее советом в соответствующий комитет палаты, который назначается ответственным по законопроекту.

Третья стадия – рассмотрение законопроектов в Государственной Думе РФ (Верховном Совете ПМР). Как правило, проходит в три чтения, если Государственной Думой РФ применительно к конкретному законопроекту не будет принято другое решение в соответствии с действующим законодательством и Регламентом ГД РФ. В соответствии с п. 3 ст. 71 Конституции ПМР законы рассматриваются и принимаются не менее, чем в двух чтениях, которые должны быть проведены в разные заседания Верховного Совета ПМР, не приходящиеся на один и тот же день.

При рассмотрении Государственной Думой РФ законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соот-

ветствия основных положений законопроекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости.

Результат:

- 1) принять в первом чтении и продолжить работы над законопроектом с учетом высказанных предложений и замечаний;
- 2) отклонить законопроект;
- 3) принять законопроект.

Государственная Дума РФ может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении. Принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет для устранения с участием правового управления Аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий в законопроекте, установления правильных взаимосвязей и редакционной правки ввиду изменения текста законопроекта при втором чтении.

Четвертая стадия – принятие закона.

Совет Государственной Думы РФ назначает третье чтение законопроекта для голосования, чтобы принять его в качестве закона. При третьем чтении законопроекта не допускается внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению в целом или по отдельным статьям, главам, разделам.

Пятая стадия – рассмотрение и одобрение ФЗ Советом Федерации РФ. Поступающий из Государственной Думы Федеральный закон в срок не более 48 часов направляется вместе с сопроводительными документами всем членам Совета Федерации РФ.

Результат обсуждается в Совете Федерации РФ:

- 1) одобрить принятый ГД закон;
- 2) отклонить принятый ГД закон.

Федеральный закон считается одобренным СФ РФ и в том случае, если в течение 14 дней он не будет рассмотрен им.

В соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации РФ подлежат принятые Государственной Думой РФ федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров РФ;

- д) статуса и защиты государственной границы РФ;
- е) войны и мира.

Особая стадия законодательного процесса – преодоление разногласий между СФ и ГД в связи с отклонением СФ принятых ГД законов. Для преодоления этих разногласий может быть создана согласительная комиссия. По итогам работы она составляет протокол и сопоставленную таблицу статей закона, в которые были внесены изменения. В этой таблице содержатся предложения о преодолении разногласий.

Завершающая стадия – подписание и обнародование закона. Принятый федеральный закон в течение 5 дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. В течение 14 дней Президент РФ (Президент ПМР) обязан подписать законопроект. ФКЗ и ФЗ подлежат официальному опубликованию в течение 7 дней после их подписания Президентом РФ (Президентом ПМР).

Еще один вид актов, принимаемых палатами Федерального Собрания РФ (Верховным Советом ПМР), – **постановление**. Совет Федерации и Государственная Дума (Верховный Совет ПМР) принимают постановления по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ (Конституцией ПМР). Проект постановления Государственной Думы РФ может быть внесен Президентом РФ, СФ РФ, его членами, депутатами Государственной Думы РФ, депутатскими объединениями в ней, ее комитетами и комиссиями. Правительством РФ, законодательными органами субъектов РФ, Конституционным судом РФ, Верховным судом РФ по вопросам их ведения.

Государственная Дума РФ и Совет Федерации РФ вправе принимать заявления и обращения, которые могут оформляться постановлением палаты. На территории РФ применяются только те акты палат Федерального Собрания РФ, которые официально опубликованы.

ДОПОЛНИТЕЛЬНО К ТЕМЕ

Полномочия парламента:

1. Законодательные полномочия.
2. Полномочия в области финансов (утверждение бюджетных доходов государства и установление налогов).
3. Полномочия по формированию других высших органов (целиком или частично).

4. Полномочия по контролю за деятельностью органов исполнительной власти и других высших государственных органов.

5. Полномочия по ратификации и денонсации международных договоров.

6. Полномочия в области обороны и безопасности. Право парламента объявлять войну, а также заключать мир.

7. Полномочия по назначению референдума.

8. Судебные (квазисудебные) полномочия (пример – импичмент – процедура отрешения Президента от должности).

Регламент парламента или его палат – это обычно достаточно обширный нормативный правовой документ, принимаемый самим парламентом (каждой из его палат) и подробно регулирующий различные стороны, прежде всего их внутренней организации и деятельности. Иногда парламентский регламент принимается в форме закона, например, как в ПМР – Закон «О Регламенте Верховного Совета ПМР». В 2001 г. был принят именно в такой форме, чтобы усилить его обязательность для всех субъектов законодательной инициативы, а не только для законодателей. Новая редакция данного закона была принята в 2021 г. в связи с серьезными изменениями в структуре парламента Приднестровья.

Тема 20. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РФ И В ПМР. ПРОКУРАТУРА РФ (ПРОКУРАТУРА ПМР) (Раздел III гл. 5–6 ст. 80–92 Конституции ПМР)

В. 1. Конституционные основы правосудия

Одной из разновидностей государственной власти является **судебная власть**, призванная осуществлять *правосудие*. Оно представляет собой вид государственной деятельности, направленной на рассмотрение и разрешение различных социальных конфликтов,

связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права.

Специфические признаки правосудия:

- 1) осуществляется от имени государства;
- 2) осуществляется специальными государственными органами – *судами* посредством рассмотрения в судебных заседаниях гражданских, уголовных и других дел в установленной законом процессуальной форме.

Правосудие в РФ и в ПМР строится на принципах, отражающих сущность и задачи демократического правового государства и закрепленных в Конституции РФ и Конституции ПМР (ФКЗ РФ от 31.12.96 г. «О судебной системе РФ», а также КЗ ПМР «О судебной системе ПМР» от 9.08.2005 г., с изменениями и дополнениями).

Один из важнейших принципов – осуществление правосудия только судом (ст. 118 Конституции РФ, ст. 80 Конституции ПМР). Этот принцип – главная гарантия законности, охраны прав и законных интересов граждан и организаций. Он находит свое выражение в установлении в Конституции РФ (ч. 2, 3 ст. 118; п. 2 ст. 80 Конституции ПМР) рамок осуществления судебной власти, которая реализуется посредством *конституционного, административного, гражданского, арбитражного и уголовного судопроизводства*, а также рамок судебной системы РФ, определяемой Конституцией РФ (ПМР) и ФКЗ (КЗ) «О судебной системе РФ» (ПМР).

Судебная система РФ включает федеральные суды; конституционные (уставные) суды и мировых судей субъектов Федерации. В ч. 2 п. 1 ст. 83 Конституции ПМР сказано, что мировые судьи избираются населением из числа лиц, отвечающих требованиям, предусмотренным Конституцией ПМР, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а порядок проведения выборов мировых судей устанавливается законом. Однако в настоящее время такой закон еще не принят и данный институт пока в ПМР не функционирует.

В Конституции РФ (ч. 3 ст. 118); ч. 2 п. 2 ст. 80 Конституции ПМР особо устанавливается недопустимость создания в РФ (в ПМР) чрезвычайных судов.

Носителями судебной власти в РФ являются, прежде всего, судьи, которые наделяются в конституционном порядке полномочия-

ми осуществлять правосудие и исполняют свои обязанности на профессиональной основе.

Ст. 119 Конституции РФ (ст. 82 Конституции ПМР) устанавливает требования к должности судьи (в РФ, в отличие от ПМР, указан возраст – не менее 25 лет). После внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ 4 июля 2020 г. указанная статья была дополнена теми же требованиями, которые стали предъявляться к высшим должностным лицам РФ. Так, судьями могут быть граждане РФ, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет, постоянно проживающие в РФ, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Судьям судов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

Судьей вышестоящего суда может быть гражданин РФ, достигший 30 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет.

В Конституции РФ (ст. 120), Конституции ПМР (ст. 81) закреплено, что судьи независимы и подчиняются только Конституции и Федеральному закону (закону – в ПМР). *Независимость судей – важнейшее условие самостоятельности и авторитетности судебной власти.*

Гарантии для судей предусмотрены конституционным законом «О статусе судей в РФ» (в ПМР – аналогичным законом) : исключение воздействия на судей, установление законом специального порядка приостановления и прекращения полномочий судьи, предоставление судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его статусу.

Принцип подчинения судей только Конституции РФ и Федеральному закону неразрывно связан с предусмотренным в ст. 120 Конституции РФ; (п. 3 ст. 81 Конституции ПМР) полномочием, согласно которому суд, установив при рассмотрении дела несоответствие

акта государственного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 121) судьи несменяемы. По ст. 83 Конституции ПМР – до 70 лет (кроме судей, которые назначены впервые, мировых судей и лиц, участвующих в отправлении правосудия в Конституционном суде).

Согласно Конституции (ст. 121 РФ, ст. 83 – в ПМР) полномочия судьи могут быть прекращены, приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным Федеральным законом «О статусе судей в РФ» (ПМР). Они приостанавливаются решениями квалификационной коллегии судей, если судья был признан безвестно отсутствующим, привлечен к уголовной ответственности (заключен под стражу), избран в состав законодательного органа РФ (субъекта РФ).

В Конституции РФ ст. 122 (ст. 84 Конституции ПМР) указывается, что судьи *неприкосновенны*. Причем неприкосновенность распространяется не только на личность судьи, но и на его жилище и служебное помещение, корреспонденцию, имущество и документы, используемые им транспорт и средства связи. Уголовное дело в отношении судьи может быть возбуждено только Генеральным прокурором РФ (Прокурором ПМР) (лицом, исполняющим его обязанности), а также необходимо согласие на возбуждение дела квалификационной коллегией судей и ее (коллегии) контроль за ходом расследования. Уголовное дело в отношении судьи должно быть рассмотрено только Верховным Судом РФ. Судья не подлежит административной ответственности, к нему не может быть применена ни одна из мер административного взыскания. К судье неприменимо также ни одно из предусмотренных законодательством дисциплинарных взысканий.

Разбирательство дел во всех судах является открытым. На закрытое судебное заседание (может иметь место в связи с государственной и иной охраняемой законом тайной, а также по требованию сторон в связи с личными обстоятельствами) не допускается публика, представители СМИ.

Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон (ст. 85 Конституции ПМР).

Граждане РФ имеют право участвовать в осуществлении правосудия в порядке, предусмотренном федеральным законом. В РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей (при рассмо-

трении дел по наиболее тяжким преступлениям: государственная измена, разглашение государственной тайны, бандитизм, умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах – рассматривает судья и 12 присяжных заседателей). Помимо присяжных заседателей, к осуществлению правосудия в РФ привлекаются народные и арбитражные заседатели (см. ФЗ РФ от 20.08.2004 года №113–ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции Российской Федерации» с изменениями и дополнениями).

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 124) финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Цель – ограждение судов от местных влияний. Существует также Судебный департамент при Верховном суде РФ (Верховном суде ПМР) – федеральный государственный орган, осуществляющий организацию, обеспечение деятельности Верховных судов республик, краевых и областных судов, а также финансирование мировых судей.

Правосудие – главная, но не единственная функция судебной власти. Наряду с правосудием судебная власть осуществляет судебный контроль (надзор) за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения (ареста, обыска, ограничения тайны телефонных переговоров и т.д.).

В. 2. Конституционный суд РФ (Конституционный суд ПМР)

Деятельность Конституционного суда РФ (Конституционного суда ПМР) регулируется Конституционным законом ПМР «О Конституционном Суде» от 20.11.02 г., а также Конституцией ПМР (Раздел III гл. 5 ст. 86–88).

Конституционный суд РФ (Конституционный суд ПМР) – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ (Конституции ПМР) на всей территории Российской Федерации (Придне-

стровья). В РФ его полномочия регулируются Конституцией РФ и ФКЗ от 21.07.1994 г. «О Конституционном Суде РФ» с дополнениями и изменениями по состоянию на 2020 г.; В Приднестровье – Конституцией ПМР и КЗ ПМР «О Конституционном Суде ПМР» от 20.11.2002 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 2019 г.

В РФ Конституционный суд состоит из 11 судей, включая Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя (ч. 1 ст. 125 Конституции РФ). Председатель Конституционного Суда РФ, заместитель Председателя Конституционного Суда РФ и судьи Конституционного суда РФ назначаются Советом Федерации РФ по представлению Президента РФ (с 2020 г. после внесения изменений и дополнений в ст. 128 Конституции РФ).

В ПМР Конституционный суд состоит из 6 судей (включая Председателя и заместителя). Судья назначается на 7 лет.

Вступление в должность судьи – с момента принесения им присяги.

Конституционный суд имеет *широкие полномочия*.

Так, в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ (Конституции ПМР) на всей ее территории **Конституционный суд РФ (Конституционный суд ПМР):**

1. Разрешает дела о соответствии Конституции РФ (Конституции ПМР):

- федеральных законов, нормативных актов Президента РФ (Президента ПМР), Совета Федерации РФ, Государственной Думы РФ (Верховного Совета ПМР), Правительства РФ (Правительства ПМР), конституций республик, уставов, законов, иных нормативных актов субъектов РФ (правовых актов министерств, ведомств и иных органов государственной власти, местного самоуправления в ПМР);

- договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти её субъектов;

- не вступивших в силу международных договоров РФ (ПМР).

После внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ 1993 г. в результате всенародного голосования по поправкам 4 июля 2020 г. в ст. 125 Конституции РФ, определяющую компетенцию Конституционного Суда РФ, была добавлена ч. 5-1, в соответствии с п. б) которой Конституционный Суд РФ в порядке, установленном ФКЗ, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных до-

говоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного суда), иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего на Российскую Федерацию, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации.

Это было введено в Основной Закон РФ с целью укрепления основ конституционного строя и суверенитета страны, а также недопущения влияния иностранных агентов на ситуацию внутри России.

2. Разрешает споры о компетенции между федеральными органами власти, между органами государственной власти РФ и её субъектов, между высшими государственными органами субъектов РФ (между органами государственной власти и органами местного самоуправления в ПМР).

3. По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного (подлежащего применению) в конкретном деле.

4. Дает толкование Конституции РФ (ПМР).

5. Дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ (ПМР) в государственной измене, совершении тяжкого преступления.

6. Выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

7. Осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией РФ, ФКЗ (Конституцией ПМР, КЗ).

Следует подчеркнуть, что Конституционный суд решает исключительно вопросы права. При осуществлении конституционного судопроизводства он воздерживается от установления и исследования практических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов, иных органов.

С 2011 г. в связи с внесением изменений в ФКЗ РФ «О Конституционном суде РФ» структура Конституционного суда РФ изменилась – в настоящее время он однопалатный.

Председатель Конституционного суда РФ руководит подготовкой заседаний Конституционного суда РФ, созывает их и председательствует на них, представляет Конституционный суд РФ в отношениях с государственными органами. Он издает приказы и распоряжения.

Заместитель Председателя осуществляет по его уполномочию отдельные функции. Судья-секретарь Конституционного суда РФ осуществляет непосредственное руководство работой Аппарата Конституционного суда РФ, организационно обеспечивает подготовку и проведение заседаний Конституционного суда РФ и др.

В своей деятельности Конституционный суд РФ руководствуется следующими основными принципами: независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон.

Конституционный суд независим в организационном, финансовом и материально-техническом отношении от любых других органов.

Какие-либо ограничения правовых, организационных, финансовых и других условий деятельности Конституционного суда, установленных законом, не допускаются. По вопросам своей внутренней деятельности Конституционный суд принимает Регламент Конституционного суда, где устанавливаются некоторые правила процедуры и этикета в заседаниях; особенности делопроизводства в Конституционном суде; иные вопросы внутренней деятельности Конституционного суда. В ПМР Регламент Конституционного суда был принят на заседании Конституционного суда ПМР 29.11.2002 г.

Решения Конституционного суда РФ (Конституционного суда ПМР) **обязательны на всей территории РФ (ПМР)** для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений, вступают в силу сразу после провозглашения и обжалованию не подлежат.

В. 3. Законодательное регулирование судебной власти в РФ и ПМР.

Конституционный закон ПМР «О судебной системе в ПМР» был принят Верховным Советом ПМР 22.06.2005 г. и подписан Президентом ПМР 9.08.2005 г.

Согласно ст. 3 этого закона единство судебной системы ПМР обеспечивается путем:

а) установления судебной системы ПМР Конституцией ПМР и настоящим конституционным законом;

б) соблюдения всеми судами и мировыми судьями (после введения в действие законодательства о них) установленных законодательными актами ПМР правил судопроизводства;

в) применения всеми судами Конституции ПМР, конституционных законов, законов, общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров ПМР;

г) признания обязательности исполнения на всей территории ПМР судебных постановлений, вступивших в законную силу;

д) законодательного закрепления единства статуса судей;

е) финансирования судов и судей исключительно из республиканского бюджета.

Исходя из ст. 4 этого же закона судьи при осуществлении правосудия призваны защищать от противоправных посягательств гарантированные Конституцией ПМР и законодательными актами ПМР права, свободы и законные интересы человека и гражданина, общественных объединений, конституционный строй ПМР, государственные и общественные интересы, права юридических лиц, независимо от форм собственности.

В соответствии со ст. 6 указанного Закона «Высшие судебные органы государственной власти ПМР» Конституционный, Верховный и Арбитражный суды ПМР являются высшими судебными органами государственной власти ПМР.

Обязательность на территории ПМР постановлений судов иностранных государств, международных судов и арбитражей определяются международными договорами ПМР (п. 3 ст. 9).

Понятие о деятельности Верховного суда ПМР раскрывается в ст. 25 КЗ ПМР «О судебной системе».

1. Верховный суд ПМР является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции.

2. Верховный суд ПМР осуществляет в предусмотренных законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции.

3. Верховный суд ПМР в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда II инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а в ситуациях, предусмотренных законом, – также и в качестве суда I инстанции.

Верховный суд ПМР является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к городским (районным) су-

дам. Верховный суд ПМР дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Полномочия, порядок образования и деятельности Верховного суда ПМР устанавливаются **Конституционным законом «О Верховном суде»** от 19.03.2003 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2021 г.).

Так, в соответствии со ст. 1 Закона Верховный суд ПМР – высший судебный орган по гражданским, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции.

Верховный суд ПМР оказывает методическую помощь судьям по вопросам применения законодательства.

Верховный суд ПМР обладает правом законодательной инициативы по вопросам его ведения.

Статья 6 устанавливает, что Верховный суд ПМР состоит из Председателя, трех заместителей Председателя, являющимися одновременно председателями соответственно Коллегии по гражданским делам, Коллегии по уголовным делам, Военной коллегии, и судей Верховного суда, осуществляющих свою деятельность в составе коллегии Президиума и Пленума Верховного суда ПМР. Председатель Верховного суда и его заместители назначаются на должность сроком на 6 лет.

Согласно ст. 20 Закона Аппарат Верховного суда ПМР обеспечивает его работу по отправлению правосудия, обобщению судебной практики, анализу судебной статистики, а также по выполнению других функций суда.

В соответствии со ст. 126* Конституции РФ Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом и осуществляющим судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Верховный Суд РФ осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Городской районный суд в пределах своей компетенции рассматривает все дела, за исключением дел, отнесенных законом к компетенции иных судов. Это:

а) дела, возникающие по спорам из гражданских, семейных, трудовых правоотношений;

б) дела, возникающие из административно-правовых отношений;

в) дела особого производства;

г) уголовные дела, подсудные городским (районным) судам.

Городской (районный) суд изучает и обобщает судебную практику, а также осуществляет полномочия, предусмотренные законом.

Арбитражный суд ПМР.

1. Арбитражный суд ПМР является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, относимых законом к компетенции Арбитражного суда ПМР.

2. Арбитражный суд ПМР рассматривает в соответствии с законом дела в качестве суда I инстанции, кассационной инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Арбитражный суд ПМР дает разъяснения по вопросам судебной практики. Полномочия, порядок образования и деятельности Арбитражного суда ПМР устанавливается Конституционным законом ПМР «Об Арбитражном суде ПМР».

Исполнение судебных постановлений в предусмотренных законом случаях осуществляется *судебными исполнителями*.

В соответствии со ст. 3 Закона ПМР «Об Арбитражном суде ПМР» от 25.06.2009 г. (с изменениями и дополнениями) основными задачами Арбитражного суда ПМР при рассмотрении им споров являются:

– защита нарушенных (оспариваемых) прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан, имеющих статус предпринимателя, приобретенный в установленном порядке в экономической сфере и сфере управления;

– содействие укреплению законности и предупреждение нарушений в сфере экономической деятельности и управления.

Председатель Арбитражного суда и его заместители назначаются на должность сроком на 6 лет.

Согласно ст. 11–12 Закона для рассмотрения важнейших вопросов деятельности Арбитражного суда ПМР действует Пленум Арбитражного суда ПМР. Он созывается не реже одного раза в 3 месяца, (кворум – 2/3 состава). По результатам рассмотрения вопросов Пленумом принимаются Постановления открытым голосованием.

Финансирование Арбитражного суда ПМР осуществляется за счет средств республиканского бюджета.

Деятельность Арбитражного суда ПМР обеспечивается Аппаратом Арбитражного суда (работа с документами, прием граждан, содействие в подготовке дел к рассмотрению в судебных заседаниях, изучение и обобщение судебной практики и др.).

Арбитражные суды в России существуют, однако в результате судебной реформы 2014 г. Высший Арбитражный Суд РФ был упразднен и в результате слияния с Верховным судом РФ был преобразован в Судебную коллегия по экономическим спорам в составе Верховного Суда РФ.

В. 4. Прокуратура РФ (Прокуратура ПМР)

Конституционный статус Прокуратуры ПМР закреплен в Разделе III гл. 6 Конституции ПМР «Надзор за точным и единообразным исполнением Конституции и законов Приднестровской Молдавской Республики».

Так, в ст. 92 Конституции ПМР сказано, что надзор за точным и единообразным исполнением Конституции ПМР и законов на территории ПМР осуществляют Прокурор ПМР и подчиненные ему прокуроры. Часть 2 этой же статьи содержит отсылочную норму о том, что полномочия, организация и порядок деятельности Прокуратуры ПМР определяются Конституционным законом ПМР «О прокуратуре» от 31.07.2006 г. (с изменениями и дополнениями).

Существование прокуратуры РФ предусмотрено и Конституцией РФ. В ее главе «Судебная власть» имеется лишь одна статья (ст. 129), посвященная прокуратуре, в которой весьма расплывчато говорится о статусе и назначении прокуратуры (также дана отсылка к профильному ФКЗ от 17.01.1992 г. (с изменениями и дополнениями). Прокуратура в большей мере, чем другие субъекты права, взаимодействует с судом. И все-таки это не делает ее частью судебной власти (до конституционной реформы в ПМР 2011 г. Прокуратура ПМР (с 2006 г.) также входила в главу Конституции «Судебная власть»), в силу чего позволителен вывод о прокуратуре как о самостоятельной ветви государственной власти в России¹.

¹ См. Авакьян, С.А. Конституционное право России / С. А. Авакьян. – Т. 2. – Москва, 2010. – Текст: непосредственный.

В соответствии с положениями указанного ФКЗ РФ **прокуратура Российской Федерации** – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Обобщая нормы законодательства, можно выделить следующие главные **конституционные функции прокуратуры**. Прежде всего, это осуществление *прокурорского надзора*. Его задачи широки:

- надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, прав и свобод граждан определенными государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и учреждениями любых форм собственности;
- поиск и нахождение актов и действий, не соответствующих закону, и принятие мер к их пресечению средствами прокурорского реагирования;
- надзор за органами, ведущими следствие и дознание, а также исполняющими наказания.

Согласно ст. 129 Конституции РФ прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору РФ. Генеральный прокурор РФ и его заместители назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации РФ и освобождаются от должности Президентом РФ сроком на 5 лет (Прокурор ПМР назначается на должность Верховным Советом ПМР по представлению Президента ПМР сроком на 5 лет). Генеральный Прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению. В результате конституционной реформы 4 июля 2020 г. требования к должности прокуроров на конституционном уровне были закреплены так же, как и для других высших должностных лиц государства. Так, в соответствии с п. 2 ст. 129 прокурорами могут быть граждане РФ, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Прокурорам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить

наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

В ПМР, в отличие от РФ, Прокурор ПМР в соответствии со ст. 72 Конституции ПМР наделен правом *законодательной инициативы*.

В 2010 г. в России (в 2011 г. в Приднестровье) в законодательном порядке из органов Прокуратуры были выделены Следственные комитеты, которым была передана часть полномочий прокуратуры (расследование дел по особо тяжким преступлениям, поддержание государственного обвинения в суде). Однако после конституционной реформы 2017–2018 гг. Прокуратуре ПМР были возвращены полномочия по надзору за следствием и поддержанием государственного обвинения в судах как гарантия беспристрастности и объективности как предварительного, так и судебного следствия и выносимых в результате решений. Таким образом, надзорные полномочия прокуратуры были усилены и поставлены выше компетенции Следственного комитета ПМР, что вполне логично и справедливо.

Тема 21. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ И ПМР (гл. 8, ст. 130–132 Конституции РФ; ст. 77–79 Конституции ПМР)

В. 1. Понятие местного самоуправления

В демократическом государстве организация и осуществление власти базируются на принципе разделения властей, сочетаемым с принципом местного самоуправления. Этот принцип обеспечивает такую децентрализацию системы управления (в РФ), которая делает данную систему наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций.

Однако **местное самоуправление** – не только один из важнейших демократических принципов организации и осуществления власти. Это и право граждан различных административно-территори-

альных единиц управлять в рамках закона самостоятельно, а также в собственных интересах, значительной частью общественных дел.

В ПМР помимо Конституции ПМР местное самоуправление регулируется Законом «Об органах местной власти, местного самоуправления и государственной администрации в ПМР от 15.10.1994 г. (с изменениями и дополнениями).

Местное самоуправление в ПМР (МСУ) – одна из основных форм демократии, которая в соответствии с законодательством ПМР призвана обеспечить реализацию прав и свобод граждан, самостоятельность в решении вопросов социального, экономического, политического и культурного развития территории.

Граждане РФ (граждане ПМР) осуществляют право на местное самоуправление в городах, сельских поселениях и других муниципальных образованиях в соответствии с федеральными гарантиями избирательного права граждан. Они имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности и т.д.

Граждане РФ (граждане ПМР) имеют право избирать и быть избранными в органы, имеют равный доступ к муниципальной службе, имеют право обращаться в органы МСУ и к должностным лицам МСУ, знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина.

Местное самоуправление в ПМР – это форма организации граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы и общественные организации всех социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц, на основе материальной и финансовой базы, в пределах своих полномочий.

В Конституции ПМР четко понятие местного самоуправления не прописано (в отличие от ст. 130 Конституции РФ).

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ **МСУ в Российской Федерации** обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление в РФ регулируется ФЗ от 6.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и определяется как признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ, самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Местные Советы как выражение власти народа составляют одну из основ Конституционного строя РФ (ПМР).

Согласно Конституции РФ (ст. 12) (в Конституции ПМР это четко не прописано) органы МСУ «не входят в систему органов государственной власти». В этом смысле также можно говорить о *самостоятельности местного самоуправления в рамках его полномочий*.

Не являясь частью системы государственных органов, органы местного самоуправления, как и всё местное самоуправление в целом, представляют собой не только форму самореализации населения для решения своих задач. Это также форма осуществления публичной власти, власти народа.

Однако после внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ 1993 г. в результате конституционной реформы 4 июля 2020 г. ст. 131 Конституции РФ была дополнена п. 1-1, устанавливающим, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности лиц местного самоуправления в порядке и в случаях, установленных федеральным законом.

Пункт 3 ст. 132 при этом устанавливает, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Деятельность органов местного самоуправления характеризуется такими свойственными органам государственной власти чертами, как **наличие властных полномочий, обязательность принимаемых решений** для всех физических, а также юридических лиц и организаций, находящихся на территории, в рамках которой действуют соответствующие органы местного самоуправления. МСУ осуществляется на всей территории РФ (ПМР).

Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, другие земли в границах муниципального образования, независимо от форм собственности и целевого назначения.

Изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий.

Муниципальное образование действует на основании *устава (в РФ)*, содержание которого определяется соответствующим законом. Он разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.

Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта РФ. Он вступает в силу после его официального опубликования (обнародования).

Муниципальные образования вправе иметь собственную символику (гербы, эмблемы и т. д.), определяющую исторические, экономические, национальные и иные местные традиции.

Важную роль в этом деле играет Совет по местному самоуправлению в РФ, являясь координационным центром при Президенте РФ (рассматривает важнейшие вопросы местного самоуправления).

В. 2. Принципы местного самоуправления

Принципы МСУ – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых ими органов, самостоятельно осуществляющих управление делами. В рамках этих принципов осуществляется регулирование особенностей организации МСУ в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях, правовое регулирование МСУ в субъектах РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Общие принципы МСУ воздействуют на все сферы МСУ:

1. Верховенство Конституции РФ (Конституции ПМР), федеральных конституционных законов (конституционных законов и законов ПМР) и федеральных законов.

2. Самостоятельность решения населением вопросов местного значения.

3. Организационное обособление МСУ, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении задач и функций.

4. Соответствие материальных и финансовых ресурсов МСУ его полномочиям.

5. Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед населением.

6. Многообразие организационных форм осуществления МСУ.

7. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

8. Законность в организации и деятельности МСУ.

9. Гласность деятельности МСУ.

10. Коллегиальность и единоначалие в деятельности МСУ.

11. Государственная гарантия и поддержка МСУ.

Специальные принципы МСУ относятся к его отдельным сферам:

1. Принцип компенсации увеличения расходов или уменьшения доходов органов МСУ, возникших в результате решений органов государственной власти.

2. Принцип получения органами МСУ платы за пользование на их территории природными ресурсами и т. д.

В. 3. Система местного самоуправления

Согласно ст. 130 Конституции РФ (в Конституции ПМР в ч. 3 п. 2 ст. 77 содержится отсылочная норма к закону ПМР «Об органах местной власти...») местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местной власти.

Особую роль в реализации МСУ играет непосредственно демократия. Она включает различные формы непосредственного волеизъявления населения или его групп, проживающих в границах административно-территориальных единиц, в которых осуществляется местное самоуправление. *Формами прямого волеизъявления, путем которых граждане непосредственно осуществляют местное самоуправление, являются референдум, выборы, собрания (сходы).*

Местный референдум – голосование граждан РФ (граждан ПМР), постоянно или преимущественно проживающих в границах одного или нескольких муниципальных образований, по важным вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией РФ (Конституцией ПМР), федеральными законами, Конституциями, уставами, законами субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований.

Местный референдум назначается органом МСУ по собственной инициативе или по инициативе граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме, в соответствии с уставом муниципального образования. В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом. *Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе.* Голосование осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Наиболее массовая форма прямого народного волеизъявления – **выборы**. Их значение определяется прежде всего тем, что посредством выборов образуются представительные органы, через которые населением в первую очередь осуществляется местное самоуправление, а также получают свои полномочия главы местной администрации (в РФ) – еще одна важная форма осуществления населением местного самоуправления.

В соответствии с п. 2 ст. 78 Конституции ПМР глава государственной администрации города (района) назначается на должность Президентом Приднестровской Молдавской Республики по предложению Председателя Правительства ПМР.

Согласно действующему законодательству, выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц МСУ осуществляются гражданами РФ (гражданами ПМР), постоянно проживающими на территории соответствующих муниципальных образований, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Депутатом представительного органа МСУ может быть гражданин РФ (гражданин ПМР), достигший 21 года, постоянно проживающий на территории соответствующего муниципального

образования. Избрание выборных должностных лиц местного самоуправления проводится по единому округу, границы которого совпадают с границами муниципального образования.

Право выдвижения кандидатов принадлежат избирательным объединениям и непосредственно избирателям. Кандидаты могут быть также выдвинуты и в порядке самовыдвижения. *Избирательное объединение* – общественное объединение, а также его региональные и местные отделения, которые в соответствии с законодательством имеют право выдвигать кандидатов.

Одной из самых массовых форм непосредственной демократии, наиболее доступной гражданам, и выступающей средством их самоорганизации, общественного самоуправления, являются *собрания* (сходы). Они позволяют сочетать коллективное обсуждение вопросов и принятие решений гражданами с личной активностью и инициативой – выступлениями, участием в голосовании. Тем самым собрания (сходы) играют важную роль в системе местного самоуправления, служат формой привлечения граждан к осуществлению самых разнообразных управленческих функций.

К их компетенции (сходов) относится избрание органов территориального общественного самоуправления и принятие положений (уставов) о них; утверждение программ деятельности органов территориального общественного самоуправления населения по социально-экономическому развитию соответствующей территории и отчётов об их исполнении и др.

Помимо указанных в практике местного самоуправления используются и другие формы непосредственной демократии: *народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления* и др.

В 2006 г. в РФ по предложению объединений (ассоциаций, союзов), муниципальных объединений РФ Указом Президента РФ учреждён Общероссийский конгресс муниципальных образований (состоит из руководителей региональных советов, муниципальных образований, сотрудников федеральных органов власти, руководителей межрегиональных объединений муниципальных образований 83 субъектов РФ).

Население в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет **правотворческую инициативу в вопросах местного значения**. Проекты правовых актов по вопросам местного

значения, внесенные населением в органы МСУ, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения – официальному опубликованию.

Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусматривает право граждан **на индивидуальные и коллективные обращения** в органы МСУ и к должностным лицам МСУ. Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца (за нарушение сроков рассмотрения такого обращения законом может быть предусмотрена административная ответственность).

Составной частью системы местного самоуправления является **территориальное общественное самоуправление** и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление – советы (комитеты улиц, кварталов, домов, микрорайонов, жилых комплексов, поселков, сельских населенных пунктов, советы. Такие органы создаются по инициативе граждан на основе добровольного волеизъявления. Их компетенция определяется положениями (уставами) об этих органах.

Решения органов территориального общественного самоуправления принимаются в пределах их компетенции, обязательны к исполнению гражданами, проживающими на данной территории, а также предприятиями, организациями, учреждениями, должностными лицами, которым они адресованы.

Важная составная часть системы МСУ – **органы местного самоуправления, к которым относятся выборные органы**, образуемые в соответствии с федеральным законодательством, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований, а также другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований обязательно.

Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, численный состав которых определяется уставом муниципального образования. В уставе содержатся полномочия представительных органов МСУ. Представительный орган местно-

го самоуправления принимает решения в коллегиальном порядке. Уставом муниципального образования может быть предусмотрена должность **главы муниципального образования** – выборного должностного лица, возглавляющего деятельность МСУ на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

Глава муниципального образования в России избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования (представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном ФЗ и законами субъектов РФ). Согласно уставу муниципального образования, его глава наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Он непосредственно или через образуемые им органы осуществляет управление муниципальным хозяйством, распоряжается имуществом и объектами муниципальной собственности, разрабатывает местный бюджет, обеспечивает его исполнение и выполняет другие исполнительно-распорядительные функции. Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица МСУ в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

Депутаты-члены выборных органов местного самоуправления на территории муниципального образования обладают неприкосновенностью (кроме задержания на месте преступления). Также им предоставляются гарантии, связанные с пребыванием на этих должностях (по законодательству). Время их пребывания в указанных должностях засчитывается в общий трудовой стаж.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Нормативные правовые акты органов и должностных лиц МСУ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования.

В. 4. Полномочия местного самоуправления

Полномочия местного самоуправления – это закрепленные федеральным законодательством, а также нормативно-правовыми актами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления за населением соответствующих территорий, выборами и иными органами МСУ, права и обязанности, связанные с реализацией задач и функций местного самоуправления на соответствующей территории.

Можно выделить несколько групп полномочий органов МСУ, относящихся к различным областям деятельности – экономической, политической, социально-культурной и др.

1. В области **бюджета и финансов** органы МСУ:

- устанавливают и исполняют местный бюджет;
- устанавливают местные налоги и сборы;
- образуют внебюджетные фонды, определяют статус и целевое назначение и т. д.

2. В области **управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с предприятиями, учреждениями и организациями на территории местного самоуправления** органы местного самоуправления:

- самостоятельно управляют муниципальной собственностью;
- определяют в соответствии с законодательством условия приобретения, создания, преобразования объектов муниципальной собственности;
- устанавливают в соответствии с законодательством порядок назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных предприятий, учреждений, организаций;
- определяют условия и порядок разгосударствления и приватизации муниципальных предприятий и муниципального имущества и др.

3. В области **земельных отношений и охраны окружающей природной среды** органы МСУ:

- определяют в соответствии с земельным законодательством порядок предоставления и изъятия земельных участков, а также распоряжения земельными участками на подведомственной этим органам территории;

- устанавливают в соответствии с законодательством правила пользования природными ресурсами;

- выносят решения о приостановлении строительства или эксплуатации объектов в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм на подведомственной территории и др.

4. В области **строительства, жилищного хозяйства, коммуникаций, бытового и торгового обслуживания населения, транспорта и связи** органы МСУ:

- утверждают планы и правила застройки населённых пунктов на подведомственной им территории;

- устанавливают в соответствии с действующим законодательством порядок передачи и продажи жилья в собственность граждан и организаций, сдачи жилья в аренду и т. д.;

- устанавливают руководство транспортом, предприятиями и организациями, находящимися в муниципальной собственности (утверждение маршрутов и графиков движения местного транспорта).

Органы МСУ организуют эксплуатацию муниципального жилого фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства, предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения и т. д.

5. В области **социально- культурного обслуживания населения** органы МСУ осуществляют управление всеми находящимися в их ведении учреждениями народного образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения, обеспечивают их материально-техническим снабжением.

6. В области **социальной защиты населения** органы МСУ обеспечивают проведение в жизнь действующего законодательства о выплате пенсий и пособий (ведут учёт лиц, которым осуществляется помощь из местного бюджета) и др. Также они (органы) принимают меры, направленные на улучшение жилищных и материальных (социально-бытовых) условий инвалидов, семей, потерявших кормильцев, престарелых граждан, нуждающихся в обслуживании на дому, обеспечивают льготы и помощь, связанные с охраной материнства и детства, улучшением условий жизни многодетных семей.

7. В области **охраны общественного порядка, прав и свобод граждан** органы МСУ обеспечивают на подведомственной им территории соблюдение законов и других нормативно-правовых актов органов государственной власти, охрану прав и свобод граждан,

осуществляющих контроль за исполнением своих решений предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами.

Органы местного самоуправления налагают в пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершённые ими административные правонарушения; принимают меры, связанные с проведением собраний митингов, уличных шествий и демонстраций и т. д.

Они же содействуют органам суда, прокуратуры и юстиции в их работе, обеспечивают выполнение законодательства о всеобщей воинской обязанности, руководят гражданской обороной; вносят представления в соответствующие органы о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий.

В. 5. Конституционные гарантии местного самоуправления

Осуществление МСУ в РФ имеет **конституционные гарантии**. *Они представляют собой правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления и являются важнейшим условием полного и эффективного выполнения им свойственных задач и функций.* В Конституции ПМР об этом ничего не сказано. В ст. 79 содержится только отсылочная норма к профильному закону.

Согласно Конституции РФ местное самоуправление гарантируется **правом на судебную защиту**. Так, в суде рассматриваются дела об административных правонарушениях, ответственность за которые наступает при невыполнении решений органов МСУ.

Граждане, проживающие на территории муниципального образования органов местного самоуправления вправе обращаться в суд или в арбитражный суд с требованиями о признании недействительными актов государственных органов, предприятий, учреждений, нарушающих права и законные интересы граждан, проживающих на указанной территории. До принятия судебными органами решения исполнение опротестованных актов может быть приостановлено органами МСУ.

В судебном порядке разрешаются имущественные споры между органами местного самоуправления. Они разрешаются арбитражными судами.

Судебная защита МСУ осуществляется и тогда, когда граждане обращаются с исками в суды о восстановлении нарушенных прав на участие в местном самоуправлении в случае, если допускается какое-либо ограничение прав граждан по политическим убеждениям, расовой и национальной принадлежности, социальному происхождению, полу и т. д.

Только в судебном порядке, согласно Указу Президента РФ от 22.12.1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в РФ», могут быть отменены решения органов местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 133) местное самоуправление в РФ гарантируется **правом на компенсацию дополнительных расходов**, возникающих в результате принятых органами государственной власти решений.

Органы МСУ, несмотря на свою самостоятельность и независимость, обязаны выполнять решения органов государственной власти.

Конституцией РФ (ст. 133) установлено, что МСУ в РФ гарантируется **запретом на ограничение прав местного самоуправления**, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Правовой статус органа местного самоуправления, определенный Конституцией, не может быть ограничен органами государственной власти. Акты этих органов, нарушающие права органов МСУ, подлежат отмене. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления, влечет ответственность в соответствии с законами.

Обращения органов и должностных лиц МСУ подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, которым эти обращения направлены.

Представительные органы МСУ обладают **правом законодательной инициативы** в законодательном (представительном) органе субъекта РФ (ст. 72 Конституции ПМР).

ВОПРОСЫ К ЗАЧЕТУ

1. Понятие и роль конституционного права как отрасли права.
2. Конституционное право как наука и учебная дисциплина.
3. Предмет и метод конституционного права.
4. Конституционно-правовые отношения и нормы.
5. Источники конституционного права.
6. Система конституционного права.
7. Понятие и отличие конституционно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев.
8. Исторические этапы развития конституционного права и науки о нем.
9. Определение конституции и ее содержание. Прямое действие конституции.
10. Виды конституций.
11. Структура конституции. Толкование конституции.
12. Понятие конституционного строя. Экономическая, политическая и социальная основы конституционного строя.
13. Человек, его права и свободы – высшая ценность.
14. Суверенитет народа и суверенитет государства. Их взаимозависимость и соотношение.
15. Демократическое государство.
16. Федеративное государство.
17. Понятие правового государства.
18. Социальное государство и светское государство. Их соотношение.
19. Республиканская форма правления.
20. Разделение властей.
21. Понятие органов государственной власти. Их виды.
22. Понятие местного самоуправления.
23. Понятие и виды общественных объединений.
24. Понятие политической партии. Правовые основания деятельности политических партий.
25. Классификация прав и свобод человека и гражданина.

26. Понятие конституционных гарантий. Общие гарантии прав и свобод человека и гражданина.
27. Конституционные гарантии правосудия.
28. Понятие и основания приобретения гражданства.
29. Понятие иностранного лица и лица без гражданства.
30. Понятие и принципы конституционно-правового статуса личности в РФ и в ПМР.
31. Ограничения прав и свобод.
32. Право на жизнь. Право на свободу и личную неприкосновенность.
33. Право на частную жизнь. Неприкосновенность жилища.
34. Свобода мысли и слова. Свобода печати и информации.
35. Право на объединение. Свобода митингов, собраний, демонстраций и др.
36. Право участвовать в управлении делами государства.
37. Право избирать и быть избранными.
38. Право на обращение. Виды обращений.
39. Трудовые права и свободы.
40. Право на социальное обеспечение.
41. Право на жилище.
42. Право на образование. Свобода творчества.
43. Культурные права и свободы.
44. Самозащита прав и свобод.
45. Судебная защита прав и свобод.
46. Международная защита.
47. Возмещение вреда.
48. Основные обязанности граждан.
49. Конституционно-правовая ответственность: понятие и основания.
50. Субъекты и меры конституционно-правовой ответственности.

ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ

1. Понятие, предмет и метод конституционного права как науки и учебной дисциплины.
2. Метод конституционно-правового регулирования отношений.
3. Конституционно-правовые нормы: особенности и виды.
4. Система конституционного права как науки и учебной дисциплины.
5. Источники конституционного права: понятие и виды.
6. Место конституционного права в системе права. Взаимосвязь конституционного права с другими дисциплинами.
7. Наука конституционного права.
8. Понятие и основания конституционно-правовой ответственности.
9. Меры конституционно-правовой ответственности.
10. Субъекты конституционно-правовой ответственности.
11. Содержание конституционно-правовых отношений: основания, субъекты, объект.
12. Конституция как основной источник конституционного права.
13. Понятие и структура Конституции РФ и Конституции ПМР.
14. Классификация конституций.
15. Юридические свойства и функции Конституции РФ (Конституции ПМР).
16. Порядок принятия, пересмотра Конституции ПМР, порядок принятия конституционных поправок (внесения изменений и дополнений в Конституцию).
17. Понятие конституционного строя, конституционно-правовые характеристики государства.
18. Экономические и политические основы конституционного строя ПМР.
19. Понятие основ правового статуса человека и гражданина, их содержание.
20. Основные принципы правового статуса человека и гражданина, закрепленные в Конституции ПМР.

21. Личные права и свободы человека и гражданина в ПМР.
22. Политические права и свободы человека и гражданина в ПМР.
23. Экономические, социальные и культурные права и свободы человека и гражданина в ПМР.
24. Обязанности человека и гражданина.
25. Ограничения прав и свобод по Конституции РФ и Конституции ПМР.
26. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина.
27. Конституционно-правовой статус политических партий в ПМР.
28. Конституционно-правовой статус общественных объединений в ПМР.
29. Конституционно-правовой статус религиозных организаций (объединений) в РФ и в ПМР.
30. Понятие, основания приобретения и прекращения гражданства РФ и гражданства ПМР.
31. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ и в ПМР.
32. Порядок приобретения гражданства, обжалование решений по вопросам гражданства в РФ и в ПМР.
33. Способы защиты прав и свобод человека и гражданина.
34. Понятие государственного органа в РФ и в ПМР. Отличие государственного органа от органа государственной власти.
35. Система органов государственной власти в РФ и в ПМР.
36. Основные функции органов государственной власти и управления в ПМР.
37. Понятие и принципы административно-территориального устройства ПМР.
38. Понятие и классификация референдумов. Законодательное регулирование референдума.
39. Порядок подготовки и проведения референдума.
40. Понятие избирательного права в объективном и субъективном смысле. Избирательные комиссии. Порядок формирования и значение деятельности.
41. Понятие избирательной системы. Виды избирательных систем.

42. Источники и принципы избирательного права в РФ и в ПМР.
43. Стадии избирательного процесса.
44. Конституционный статус Президента. Положение Президента в системе органов государственной власти в РФ и в ПМР.
45. Порядок избрания Президента ПМР и его вступления в должность.
46. Полномочия Президента ПМР и Президента РФ, порядок их прекращения: общее и особенное.
47. Конституционно-правовой статус Верховного Совета ПМР.
48. Порядок выборов депутатов Верховного Совета ПМР.
49. Компетенция Верховного Совета ПМР.
50. Внутренняя организация и порядок работы Верховного Совета ПМР.
51. Законодательный процесс в РФ и в ПМР (понятие, стадии).
52. Конституционно-правовой статус депутата Верховного Совета ПМР. Конституционно-правовой статус депутата Государственной Думы РФ и члена Совета Федерации (сенатора) РФ.
53. Контрольные органы Верховного Совета ПМР.
54. Конституционно-правовой статус Правительства РФ и Правительства ПМР.
55. Порядок формирования Правительства РФ и Правительства ПМР. Срок его полномочий.
56. Система федеральных органов исполнительной власти РФ.
57. Структура и функции парламента Российской Федерации (Федерального Собрания РФ).
58. Компетенция, структура и порядок работы Государственной Думы РФ.
59. Компетенция, структура и порядок работы Совета Федерации.
60. Понятие судебной власти. Судебная система РФ и ПМР.
61. Конституционно-правовые принципы организации судебной власти.
62. Конституционные принципы правосудия.
63. Правовой статус и организация деятельности Конституционного суда РФ и Конституционного Суда ПМР.
64. Состав, порядок образования и организация деятельности Конституционного суда РФ и Конституционного Суда ПМР.
65. Толкование Конституции РФ и Конституции ПМР.

66. Конституционно-правовой статус прокуратуры в РФ и в ПМР. Ее место в системе органов государственной власти в РФ и в ПМР.

67. Понятие местного самоуправления и местного государственного управления в ПМР и в РФ.

68. Организация и предметы ведения местного самоуправления в РФ и в ПМР.

69. Гарантии и ответственность местного самоуправления

70. Институт Уполномоченного по правам человека в РФ и в ПМР. Его значение.

71. Понятие и значение деятельности Общественной палаты в РФ и в ПМР.

72. Понятие федерации как формы государственного устройства. Принципы российского федерализма.

73. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации, их виды.

74. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Общие положения.

75. Конституционная реформа в ПМР 2010-2011 гг. Результаты и значение.

76. Конституционная реформа в России 2020 г. (всенародное голосование по поправкам в Конституцию РФ 4 июля 2020 г.). Результаты и значение.

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Конституционное право – это:

- а) ведущая отрасль национального права;
- б) одна из отраслей национального права;
- в) не является отраслью права.

2. Своеобразие конституционно-правовых норм по сравнению с правовыми нормами других отраслей права выражается в:

- а) их общеобязательности и формальной определенности;
- б) их нормативности и обобщенности;
- в) учредительном характере их предписаний.

3. К субъектам конституционно-правовых отношений относятся:

- а) народ, государство и иностранные граждане;
- б) народ, государство, юридические лица;
- в) народ, государство, органы государственной власти и органы местного самоуправления.

4. Мерами конституционно-правовой ответственности является:

- а) отрешение от должности Президента;
- б) возмещение вреда, причиненного действиями юридических лиц;
- в) отказ в регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности.

5. Источниками конституционного права являются:

- а) исключительно Конституция и конституционные законы;
- б) Конституция, законы (за исключением конституционных), Указы Президента;
- в) Конституция, законы, Указы Президента, постановления Правительства, акты парламента, акты органов местного самоуправления.

6. Общеобязательное толкование Конституции в ПМР и в РФ дает:

- а) Верховный и Конституционный суды;
- б) Конституционный суд и Президент;
- в) Конституционный суд.

7. Сколько Конституций было в ПМР:

- а) 1;
- б) 2;
- в) 3.

8. Какой раздел не содержит Конституция РФ, но имеется в Конституции ПМР:

- а) финансовая и бюджетная система;
- б) федеративное устройство;
- в) права и свободы человека и гражданина.

9. По порядку изменения конституции делятся на:

- а) демократические, авторитарные и тоталитарные;
- б) гибкие и жесткие;
- в) писанные и неписанные.

10. Какой орган в РФ полномочен разрабатывать проект новой конституции:

- а) Федеральное Собрание РФ;
- б) собрание субъектов федерации;
- в) Конституционное собрание.

11. Какое количество избирателей в ПМР полномочно инициировать вопрос о пересмотре Конституции:

- а) не менее 15 000;
- б) не менее 20 000;
- в) не менее 30 000.

12. В основу концепции конституционного строя РФ (ПМР) положены:

- а) гуманистические идеи, исходящие из незыблемости и неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина;

- б) демократические идеи, которые не умаляют в некоторых случаях приоритета государственных интересов над общественными;
- в) идеи, исходящие из приоритета государства над личностью.

13. Государственный суверенитет – это:

- а) признак государства, выражающийся в проведении независимого курса во внешней политике по отношению к другим государствам;
- б) признак государства, выражающийся в верховенстве и независимости государственной власти на всей своей территории, а также в международных отношениях;
- в) признак государства, выражающийся в верховенстве конституции на всей его территории.

14. Источником власти в РФ и в ПМР является:

- а) народ;
- б) народ, президент и парламент;
- в) президент, правительство и парламент.

15. Основными конституционными признаками РФ (ПМР) как государства являются:

- а) верховенство закона на всей территории государства;
- б) республиканская форма правления и форма территориального устройства;
- в) демократический, правовой, светский характер государства, идеологическое многообразие, республиканская форма правления и государственный суверенитет.

16. К институтам непосредственной демократии относятся:

- а) исключительно референдум и выборы;
- б) референдум, выборы, плебисциты, сходы граждан, наказания избирателей;
- в) референдум, избранные на выборах президент и парламент.

17. Экономические основы конституционного строя РФ заключаются в том, что на территории РФ гарантируется:

- а) многообразие и равная защита форм собственности, свобода предпринимательской деятельности, поддержка конкуренции;

- б) единое экономическое пространство, свобода экономического пространства и свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- в) все вышеперечисленное.

18. Земля в соответствии с конституциями РФ и ПМР:

- а) находится в исключительной собственности государства;
- б) может находиться на праве частной собственности;
- в) в ПМР находится в исключительной собственности государства, в РФ – может находиться не только в государственной собственности.

19. Личные права и свободы человека и гражданина:

- а) неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения;
- б) отчуждаемы и принадлежат каждому по достижении возраста 18 лет;
- в) неотчуждаемы и принадлежат каждому по достижении возраста 18 лет

20. Для каких субъектов ограничено право на объединение в соответствии с Конституцией ПМР:

- а) судьи, прокурорские работники, сотрудники милиции и государственной безопасности;
- б) должностные лица органов местного самоуправления сел (поселков), должностные лица исполнительных органов государственной власти;
- в) депутаты Верховного Совета ПМР, депутаты местных советов народных депутатов ПМР.

21. В условиях чрезвычайного и чрезвычайного экономического положения не допускается ограничение:

- а) личных прав и свобод человека и гражданина;
- б) политических прав и свобод человека и гражданина;
- в) социально-экономических и культурных прав и свобод человека и гражданина.

22. Гражданство – это:

- а) устойчивая политико-правовая связь государства и гражданина;

- б) наличие определенных обязанностей государства перед гражданином;
- в) наличие определенных обязанностей гражданина перед государством.

23. К принципам гражданства не относятся:

- а) единство, равенство, открытый и свободный характер;
- б) возможность иметь двойное гражданство;
- в) утрата гражданства лицами, проживающими за пределами государства.

24. Приобретение гражданства по рождению возможно следующими способами:

- а) ребенок приобретает гражданство родителей независимо от места рождения – принцип «права крови»;
- б) ребенок становится гражданином того государства, на территории которого он родился – принцип «права почвы»;
- в) все вышеперечисленное.

25. Основной принцип, определяющий правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ и ПМР:

- а) они пользуются равными с гражданами государства социально-экономическими правами;
- б) они пользуются равными с гражданами государства политическими правами;
- в) ни одно из вышеперечисленного.

26. К принципам избирательного права следует отнести:

- а) всеобщность, равенство, тайное голосование, периодичность проведения выборов;
- б) прямое избирательное право, принцип свободного и добровольного участия в выборах;
- в) все вышеперечисленное.

27. Какой избирательный ценз не существует в ПМР:

- а) ценз оседлости;
- б) возрастной ценз;
- в) имущественный ценз.

28. По какой избирательной системе происходит формирование органов государственной власти в ПМР:

- а) пропорциональной;
- б) мажоритарной;
- в) смешанной.

29. Какие виды республиканских референдумов в соответствии с Избирательным кодексом ПМР могут проводиться на территории ПМР:

- а) конституционные и консультативные;
- б) исключительно конституционные;
- в) конституционные, законодательные и консультативные.

30. По порядку реализации полномочий органы государственной власти подразделяются на:

- а) общей и специальной компетенции;
- б) республиканские и местные, федеральные и субъектов федерации;
- в) коллегиальные и единоличные.

31. Какое количество ветвей власти существует в РФ и ПМР:

- а) 2;
- б) 3;
- в) 4.

32. Президент ПМР:

- а) глава государства;
- б) глава государства и глава исполнительной ветви власти;
- в) глава исполнительной ветви власти.

33. В чью компетенцию входит помилование в ПМР:

- а) Верховного Совета ПМР;
- б) Президента ПМР;
- в) совместная компетенция Президента ПМР и Верховного Совета ПМР.

34. Президент ПМР как глава государства:

- а) является гарантом Конституции ПМР и законов ПМР, прав и свобод человека и гражданина;

- б) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти и представляет республику внутри страны и в международных отношениях;
- в) все вышеперечисленное.

35. К представительной ветви власти в ПМР относятся:

- а) Верховный Совет ПМР;
- б) Верховный Совет ПМР и местные советы народных депутатов ПМР;
- в) органы местного самоуправления сел (поселков).

36. Контрольным органом Верховного Совета ПМР является:

- а) Счетная палата ПМР;
- б) Прокуратура ПМР;
- в) парламентский комитет по законодательству.

37. Уполномоченный по правам человека в ПМР это:

- а) контрольный орган Верховного Совета ПМР;
- б) орган государственной власти, уполномоченный следить за исполнением гражданами конституционных обязанностей;
- в) постоянно действующий орган государственной власти, осуществляющий свои полномочия как единоличный орган государственного контроля в области соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

38. Каково название парламента РФ:

- а) Совет Федерации РФ;
- б) Государственная Дума РФ;
- в) Федеральное Собрание РФ.

39. Заседания верхней и нижней палат парламента в РФ:

- а) проходят раздельно;
- б) палаты заседают совместно;
- в) проходят раздельно, за исключением случаев, поименованных в Конституции РФ.

40. Председатель Правительства РФ назначается:

- а) Государственной Думой РФ;

- б) Государственной Думой по представлению Президента РФ;
- в) Советом Федерации РФ.

41. Государственные администрации городов и районов по Конституции ПМР:

- а) являются органами местного самоуправления и избираются населением;
- б) являются исполнительными органами государственной власти и назначаются Президентом ПМР;
- в) являются представительными органами государственной власти и назначаются Верховным Советом ПМР.

42. Судебную ветвь власти согласно Конституции ПМР представляют:

- а) суды общей юрисдикции, Верховный, Арбитражный, Конституционный суды ПМР, мировые судьи;
- б) суды общей юрисдикции, Верховный суд ПМР, Арбитражный суд ПМР, Конституционный суд ПМР;
- в) суды общей юрисдикции, Верховный суд ПМР, Арбитражный суд ПМР, Конституционный суд ПМР и военные суды ПМР.

43. В соответствии с Конституцией ПМР создание чрезвычайных судов:

- а) допускается;
- б) не допускается;
- в) допускается в условиях чрезвычайного положения.

44. Прокуратура представляет собой:

- а) единую централизованную систему органов, осуществляющих от имени ПМР надзор за точным и единообразным исполнением Конституции ПМР и законов на территории ПМР;
- б) контрольно-надзорную ветвь власти;
- в) вспомогательный орган при судах общей юрисдикции.

45. Органы местного самоуправления:

- а) решают вопросы, отнесенные к компетенции органов государственной власти на соответствующей территории;
- б) решают вопросы местного значения на соответствующей территории;

в) решают вопросы общегосударственного значения.

46. Каким образом происходит формирование органов местного самоуправления в ПМР:

- а) избираются населением;
- б) назначаются Верховным Советом;
- в) назначаются Президентом.

РЕКОМЕНДОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян, С. А. Конституционное право России: учебный курс в 2-х томах / С. А. Авакьян. – Москва, 2021. – Текст: непосредственный.
2. Авакьян, С. А. Федеральное собрание – Парламент России / С. А. Авакьян. – Москва, 2005. – Текст: непосредственный.
3. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. – Москва, 2004. – Текст: непосредственный.
4. Безуглов, А. А. Конституционное право России: учебник / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. – Москва, 2003. – Текст: непосредственный.
5. Брусалинская, Г. С. Органы законодательной и исполнительной власти в Приднестровской Молдавской Республике на современном этапе / Г. С. Брусалинская. – Тирасполь, 2008. – Текст: непосредственный.
6. Головистикова, А. Н. Конституционное право России в таблицах и схемах: учебное пособие / А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. – Москва, 2008. – Текст: непосредственный.
7. Енгибарян, Р. В. Конституционное право: учебник. 2-е издание / Р. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян. – Москва, 2006. – Текст: непосредственный.
8. Козлова, Е. И. Конституционное право России; 4-е издание / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – Москва, 2006. – Текст: непосредственный.
9. Колюшин, Е. И. Конституционное право России: курс лекций / Е. И. Колюшин. – Москва, 2004. – Текст: непосредственный.
10. Конституционное право: учебник / Отв. ред. В. В. Лазарев; 2-е издание. – Москва, 2004. – Текст: непосредственный.
11. Конституционное право России / Отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. – Москва, 2003. – Текст: непосредственный.
12. Конституционное право России: сборник конституционно-правовых актов / Составитель. Н. А. Михалева; отв. ред. О. Е. Кутафин; 2-е издание; Т. 1. – Москва, 2003. – Текст: непосредственный.
13. Конюхова, И. А. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций / И. А. Конюхова. – Москва, 2003. – Текст: непосредственный.

14. Краснов, Ю. К. Государственное право России. История и современность: учеб. Пособие / Ю. К. Краснов. – Москва, 2004. – Текст: непосредственный.

15. Фадеев, В. И. Конституционное право: учебник для бакалавров / В. И. Фадеев. Москва, 2014. – Текст: непосредственный.

16. Чиркин, В. Е. Конституционное право России: учебник / В. Е. Чиркин. – Москва, 2006. – Текст: непосредственный.

Нормативные источники

1. Конституция Приднестровской Молдавской Республики. Принята на всенародном референдуме 24 декабря 1995 г. (текущая редакция по состоянию на 01.01.2022 г.).

2. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном референдуме 12. декабря 1993 г. (текущая редакция по состоянию на 04.07.2020 г.).

3. Конституционный закон ПМР от 23.07.2002 г. № 166-КЗ III «О гражданстве» САЗ 02-30 (текущая редакция по состоянию на 2022 г.).

4. Закон ПМР от 28.01.2000 г. № 239-3 «О политических партиях» СЗМР 00-1 (текущая редакция по состоянию на 2022 г.).

5. Закон ПМР от 28.01.2000 г. № 240-3 «Об общественных объединениях» СЗМР 00-1 (текущая редакция по состоянию на 2022 г.).

6. Избирательный кодекс ПМР от 9.08.2000 г. (текущая по состоянию на 2022 г.).

7. Закон ПМР «О регламенте Верховного Совета ПМР» от 04.02.2021 г. (с изменениями и дополнениями).

8. Конституционный закон ПМР «О Конституционном суде ПМР» от 20.11.2002 г. (текущая редакция по состоянию на 2022 г.).

9. Конституционный закон ПМР «О судебной системе от 9.08.2005 г. (текущая редакция по состоянию на 2022 г.).

10. Конституционный закон ПМР «О статусе судей» от 9.08.2005 г. (текущая редакция по состоянию на 2022 г.).

11. Конституционный закон ПМР «О прокуратуре ПМР» от 31.07.2006 г. (текущая редакция по состоянию на 2022 г.).

12. Конституционный закон ПМР «О Правительстве Приднестровской Молдавской Республики» от 30.11.2011 г. (текущая редакция по состоянию на 2022 г.).

Учебное издание

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
Учебно-методическое пособие

Составитель **Брусалинская Галина Степановна**

Редактор *Н.А. Усова*
Компьютерная верстка *С. В. Олейников, И. И. Головачук*

ИЛ № 06150. Сер. АЮ от 21.02.2002.
Подписано в печать 22.08.2022. Формат 60 × 84/8.
Усл. печ. л. 15,3. Тираж 10 экз. Заказ № 1210.

Отпечатано в Изд-ве Приднестр. ун-та. 3300, г. Тирасполь, ул. Мира, 18.

Опубликовано на Образовательном портале ПГУ им. Т. Г. Шевченко moodle@spsu.ru