

ОСНОВЫ ПРАВА

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Под редакцией
академика РАН, доктора юридических наук,
профессора, Заслуженного деятеля науки РФ
О. Е. Кутафина



• ПРОСПЕКТ •

МОСКВА
2010

340(c) - Основы права

УДК 34(479+571)(075.8)

ББК 67(2Рос)я73

О-75

Авторы:

- К. А. Бекашев, д-р юрид. наук, проф. — раздел 11;
Е. Ю. Грачева, д-р юрид. наук, проф. — раздел 4;
К. Н. Гусов, д-р юрид. наук, проф. — раздел 6;
Е. Н. Дорошенко, канд. юрид. наук, доц. — раздел 2;
Л. Д. Ермакова, канд. юрид. наук, проф. — раздел 7;
Н. Г. Жаворонкова, д-р юрид. наук, проф. — раздел 8;
В. В. Лазарев, д-р юрид. наук, проф. — раздел 1;
П. А. Лупинская, д-р юрид. наук, проф. — раздел 10;
В. П. Мозолин, д-р юрид. наук, проф. — раздел 5;
Л. Л. Попова, д-р юрид. наук, проф. — раздел 3;
Е. Г. Стрельцова, канд. юрид. наук, доц. — раздел 9.

Под редакцией академика РАН, доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки РФ О. Е. Кутафина.

Основы права: учеб. пособие / К. А. Бекашев, Е. Ю. Грачева, О-75 К. Н. Гусов [и др.]; под ред. О. Е. Кутафина. — М.: Проспект, 2010. — 424 с.

ISBN 978-5-392-00967-1

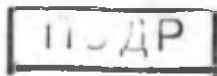
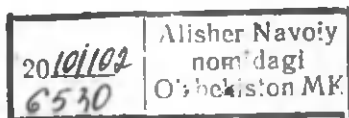
Н 34
0 35

Учебное пособие по основам права подготовлено преподавателями МГЮА имени О. Е. Кутафина и включает в себя важнейшие вопросы государственной власти, права как регулятора общественных отношений, включая проблемы понимания нормы права, правоотношения, правонарушения и юридической ответственности. Актуальность пособию придает анализ роли государства и права в современном обществе, а также перспектив их развития. В пособии также рассматриваются вопросы предмета и метода правового регулирования основных отраслей российского права, их источников.

Пособие предназначено для изучающих основы права в неюридических вузах, а также абитуриентов для подготовки к экзамену по обществознанию, курс которого включает вопросы общей теории права и государства.

УДК 34(479+571)(075.8)

ББК 67(2Рос)я73



9 785392 009671

11-346663

© Коллектив авторов, 2010
© ООО «Проспект», 2010

Раздел I

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО: ОСНОВЫ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ

Глава 1

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО — ПРОДУКТ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Было время, когда государства и права не было. Кто-то рисовал это время золотым веком (Руссо), другие — войной всех против всех (Гоббс). Бесспорно одно: на определенном этапе развития общества возникла потребность в особой власти и особых нормах, регулирующих отношения между людьми.

Естественно-историческая необходимость государства просматривается независимо от той позиции, которой придерживались разные мыслители в объяснении причин его происхождения. Гоббс, например, полагал, что государство (этот своего рода Левиафан) появляется как неизбежный результат естественной борьбы людей в силу их звериной природы (у него *homo homini lupus est* — человек человеку волк). Как у Шиллера: «И чтоб не стать под стать волкам, герр Пуффендорф и Федер нам подносят как лекарство — сплотитесь в государство». В отличие от названных мыслителей Гроций видел людей по природе своей общительными, стремящимися к объединению, чтобы жить в мире и еще большем согласии. Были и так называемые классовые теории происхождения государства. При этом один народ мог завоевывать другой и стать господствующим классом, а для удержания завоеванных в повиновении нуждался в государстве. У Руссо, например, богатые обманным путем договорились с бедными о создании государства. У Энгельса раскол общества на классы — это естественный результат экономического развития, а государство необходимо экономически господствующему классу для поддержания своего политического господства. На Востоке государство появилось в качестве инструмента проведения масштабных общественных работ. Государство призвано выполнять некие общие дела. Есть и другие соображения о необходимости и роли государства. Но есть нечто самое величественное в такого рода представлениях, когда у Гегеля государство предстает в качестве цели общественного развития, в качестве завершающего венца его. Люди должны стремиться к жизни в государственно-организованном обществе.

Цивилизованное общество не может обходиться без регулирующего воздействия на жизнь людей со стороны права. И когда закон по его значению в обществе уподобляют роли колеса или огня в развитии человеческой цивилизации, преувеличение если и есть, то небольшое. Кстати, как и колесо, закон можно употребить во благо человеку, но можно использовать и для колесования на базарной площади. В любом случае необходимо хотя бы общее понимание того, что есть право, каково назначение законодательства, какова его действительная роль в том или другом обществе, как использовать правовой инструмент для достижения общественных и личных целей. Мы не ошибемся, если скажем, что по поводу употребления колеса или огня у обыкновенных граждан больше знаний, чем по поводу юридических фактов, правоотношений, подзаконных актов.

Особо следует сказать о праве в России. Можно даже утверждать, что отсталость нашего общества от развитого Запада в большой степени связана с традиционным правовым нигилизмом, пренебрежением к праву как со стороны рядовых граждан, так и со стороны правящего сословия: будь то чиновничество при царях, или номенклатурные работники при генеральных секретарях, или современные государственные служащие. Отсюда и отношение к правовым знаниям. Если правовое воспитание (именно воспитание, а не просвещение) и поддерживалось директивными органами, то только в духе беспрекословного уважения к системе, когда права и свободы человека и гражданина уходили на третий план. К тому же речь могла идти только о тех из них, которые были дарованы властью имущими.

Роль государства и права нельзя понять без уяснения того, что есть государство и право, какие социальные явления скрываются за государственно-правовыми категориями, за теми словами, которые сопровождают не только конфликтные, но и самые нормальные отношения людей. Роль государства и права проясняется только в свете истории их появления, в аспекте соотношения их с гражданским обществом и политической организацией общества. И здесь не обойтись поверхностными суждениями.

Обыденные представления о государстве чаще всего совпадают с видением страны. Между тем это совсем не идентичные понятия. Географические, страноведческие характеристики весьма существенно отличаются от социальных. Но именно последние играют главную роль в описании государства. И хотя размеры территории, ландшафт, климат, наличие полезных ископаемых и другие подобные данные могут сказываться на государственном устройстве и формах правления в государстве, — основное здесь власть, ее принадлежность, ее организация, ее функционирование. Государство — социальный институт, общественное образование, т. е. оно самым непосредственным образом связано с совместной жизнью людей, с их общением.

Обыденные представления о праве чаще всего связаны с определением права в субъективном смысле — право как нечто, принадлежащее индивиду, как то, чем он может свободно распорядиться под защитой государства без чьего-либо вмешательства (право на труд, право на отдых и т. д.).

Профессиональное понимание права практикующими юристами обыкновенно базируется на определении права как совокупности правовых норм (право в объективном смысле), исходящих от государства или поддерживаемых им в качестве масштаба (средства) решения юридических дел.

Так или иначе, но само право и соответственно его понимание также связаны с жизнью людей. И главное, с жизнью людей в общении с себе подобными. Так же как и государство, право — социальное явление и по своему происхождению, и по своей роли.

Общество не является простой совокупностью индивидов. *Это сложный социальный организм, продукт взаимодействия людей, определенная организация их жизни, связанная прежде всего с производством, обменом и потреблением жизненных благ. Общество — сложная динамическая система связи людей, объединенных семейными узами, групповыми, сословными, классовыми отношениями. Это такая общность индивидов, где действуют уже не биологические, а социальные законы.* Глобальные проблемы выживания человеческого рода сегодня становятся определяющими для нормального общественного развития.

Рассмотрение общества как совокупности общественных отношений позволяет, во-первых, подходить к нему с конкретно-исторических позиций (выделять различные общественные формации, различать этапы развития общества), во-вторых, выявлять специфику главных сфер общественной жизни (экономической, политической, духовной), в-третьих, определять субъектов социального общения (личность, семья, класс, нация, государство и др.).

Одни и те же социальные субъекты в разное время, в разных обстоятельствах и в разных сферах общественной жизни заявляют о себе или в политических, или в неполитических формах. Политические формы общественной жизни связаны с политической организацией общества, его политической системой, в которую в качестве составной части входит государство.

Политическая система — *это устойчивая форма отношений людей, с помощью которой принимаются и проводятся в жизнь властные, обязательные для всех членов общества или для их части решения.*

Политическая система включает в себя четыре подсистемы:

- политические организации;
- политические нормы;
- политические отношения;
- политическую идеологию.

Указание на данные подсистемы важно в том отношении, что каждая из них включает нечто от государства и права и нечто от негосударственных организаций, негосударственных норм, отношений и идей.

Чаше всего описываются именно субъекты политической системы, классифицируемые по институциональному (парламент, президент, правительство, профсоюзы и т. д.) и функциональному (армия, церковь, оппозиция, лобби и т. д.) признаку. Но если ставить вопрос о задачах и функциях политической системы, правильнее иметь в виду все названные подсистемы. Они работают в комплексе.

Обыкновенно называют такие, например, функции, как:

- определение целей развития общества;
- интеграция общества;
- легитимация политического режима;
- регулирование поведенческих актов;
- мобилизация ресурсов общества и др.

Государству в осуществлении данных функций отводится главная роль.

Политическую систему общества образуют многообразные организации, институты, учреждения борьбы за власть, за ее удержание, использование, организацию и функционирование. Соотношение гражданского общества и его политической системы — это соотношение содержания и формы. Каковы люди, каковы их потребности и интересы, как они удовлетворяют свои потребности, в какие классы и группы входят и какие интересы лежат в основе естественно-исторических образований — все это отражается на политических институтах.

Только в свободном обществе свободных людей создаются условия для достижения идеалов человеческого счастья. Но свобода не привносится в общество мановением волшебной палочки. Она во многом предопределена уровнем развития производительных сил, технической вооруженностью хозяйства. Она зависит от отношений собственности, отношений производства, распределения, обмена и потребления продуктов. Свобода индивида и свобода общества тесно связаны с духовной жизнью (причастность к наукам, искусствам, литературе и т. д.) и в значительной степени определяются следованием всех праву.

В этом смысле право является основой мирной совместной жизни людей. Право дает ориентиры надлежащего поведения. В основе его лежит известная с давних времен максима (принцип): «Поступай так, чтобы правило твоих действий могло быть общим правилом для всех».

В реальной жизни, конечно же, далеко не всегда и далеко не все люди избирают бесконфликтный вариант поведения. Собственные интересы и собственная «свобода» не всегда соотносятся ими с интересами и свободой других. Отсюда происходят конфликты, столкновения людей, «война всех против всех и каждого против каждого» (Т. Гоббс).

Уже отсюда проистекает своего рода потребность в особой силе, которую и призвано олицетворять государство.

Государство и право в идеале выступают гарантом мира и согласия людей. Они утверждают в обществе формальное равенство и формальную справедливость, т. е. наиболее общие требования права. Почему формальные? Да потому, что люди фактически всегда не равны между собой: один сильный — другой слабый, молодой и старец, обремененный большой семьей или нет и т. д., и т. п. Государство иногда стремится сгладить фактическое неравенство людей, но до конца этого ему никогда не сделать. К тому же и государства бывают разные.

Государство выделилось из общества на известной стадии его зрелости. Общество — мать государства, и соответственно государство — его дитя, продукт общественного развития. Каково общество, таково и государство. Государство проявляет заботу об обществе либо, напротив, паразитирует или даже сокрушает общественный организм. По мере того как общество переходит в своем поступательном развитии от одной формации к другой, от низшей ступени к высшей, меняется и государство. Оно также становится более совершенным, более цивилизованным.

Было время, когда государства и права не было. Государственность приходит на смену родоплеменным отношениям, которым были свойственны коллективизм, социальное равноправие, отсутствие обособленной принудительной власти. Естественная справедливость обеспечивалась всем укладом родоплеменной жизни, участием всех взрослых членов рода и племени в управлении делами, незыблемостью авторитета старших.

С течением времени в силу многообразных причин, связанных с экономическим и социальным развитием (общественное разделение труда, появление излишков потребляемого продукта, разделение на богатых и бедных и т. д.), изменяются формы семейной и общинной жизни, появляются новые управленческие структуры. Приходят люди, которые специализируются на разных хозяйственных, военных и культовых делах. Выделяются полицейские и судебные функции. Традиционная общественная власть в роде и племени (власть, выполняемая как бы на общественных началах наряду с основным занятием производительным трудом) постепенно приобретает государственный характер.

Что отличает государство от органов управления первобытного общества?

1. *Наличие отделенной от общества публичной власти.* Публичная власть существовала и в первобытном обществе, но она выражала интересы всего общества и не была отделена от него. В ее отправлении участвовали все. В любом же государстве власть реально осуществляется государственным аппаратом, который отделен от остального общества. Во-первых, он представляет собой особую группу людей, кото-

рая занимается исключительно управлением и не участвует непосредственно в общественном производстве. Во-вторых, этот аппарат чаще всего выражает в первую очередь интересы не всего общества, а определенной его части (класса, социальной группы и т. п.), а нередко — и самого себя.

2. *Взимание налогов и сборов.* Поскольку государственный аппарат сам ничего не производит, его необходимо содержать за счет остальной части общества. Нужные для этого средства собирают с населения в виде налогов и сборов.

3. *Разделение населения по территории.* В отличие от первобытного общества, в котором все его члены делились в зависимости от принадлежности к роду, племени, в условиях государства население разделено по признаку проживания на определенной территории. Это связано как с необходимостью взимания налогов, так и вообще с более оптимальными условиями управления, поскольку разложение первобытно-общинного строя приводит к постоянным перемещениям людей.

Государство, наверное, могло бы обходиться в своей деятельности без права. Но тогда пришлось бы должностным лицам государства каждый раз всякий вопрос решать заново. И люди бы не знали, как вести себя в своих отношениях друг с другом и властью. Легче и экономнее оказалось использовать уже имеющиеся правила поведения (обычаи, традиции и т. п.) или создавать новые общие нормы, которые охватывали бы повторяющиеся изо дня в день человеческие поступки в той или иной сфере жизни. Этим правилам придается сила общеобязательности, что поддерживается психическим (угрозой) или физическим принуждением.

В юридическом смысле о праве можно вести речь практически лишь с возникновением государства. Именно тогда начинают вставать и приобретать остроту вопросы, что есть право, что можно отстаивать и защищать в государственных органах, что можно проводить в жизнь, опираясь на силу государственного принуждения. Вместе с тем в этическом, моральном смысле оправданно говорить о праве и до появления государства.

В самые далекие времена наши предки вырабатывали и закрепляли в своей жизни наиболее разумные и полезные варианты поведения. Они в свою очередь фиксировались в религиозных, ритуальных и прочих нормах. Мораль, религия, да и сама жизнь утверждали их в качестве единственно возможных и справедливых. Эти нормы мыслились как высшая «правда», как «естественное право».

После того как общество раскололось на противоположные классы и кучка богатых стала эксплуатировать труд большинства населения, высшая «естественная» справедливость начинает уступать место той, которая вырабатывается государством в интересах правящих слоев населения. Разумеется, какие-то общезначимые нормы сохраняют

свое действие, получают поддержку государства вне связи с расслоением общества. Таким образом, по своей социальной сущности, по общественной роли правовые нормы различались между собой. Некоторые законы вообще противоречили общечеловеческой справедливости. Тем не менее по формально-юридическому признаку приходилось под **правом** понимать *всю совокупность законов и иных нормативных актов, которые издавались или поддерживались государством в качестве общего масштаба, модели поведения людей.*

Если же отойти от сугубо юридического взгляда на право, то его можно рассматривать как проявление природы человека и человеческих отношений, как определенную форму свободы в отношениях людей, меру этой свободы, как всеобщий регулятор поведения человека. Вместе с тем и здесь праву будут свойственны формальная справедливость и формальное равенство. Фактическое равенство и полная реальная справедливость в отношениях между людьми — это такой идеал, который граничит с утопией. И тем не менее движение к нему свидетельствует о цивилизованности общества. Государство в этом деле является главным двигателем. Оно выполняет свою роль через законы и их неуклонное осуществление.

Г л а в а 2

ГОСУДАРСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ: УСТРОЕНИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ

§ 1. Признаки государства

До недавнего времени одной из самых распространенных среди юристов цитат из произведений классиков марксизма-ленинизма являлась следующая: «Право есть ничто без аппарата, способного принуждать к соблюдению права». Сегодня о ней редко вспоминают. А между тем по сути это положение глубоко верное, да и сформулировалось оно задолго до появления ленинских работ.

Из всего изложенного ранее видно, что право и государство вызываются к жизни в конечном счете одними и теми же обстоятельствами, что государство берет на себя бремя определять, что есть право, а что является правонарушением, и соответственно поощрять или наказывать адресатов правовых норм. На время можно отвлечься от того, хорошо или плохо государство это делает и в чьих интересах. Прежде всего следует понять, чем отличается государство от иных организаций.

Государство — это особая организация публичной, политической власти господствующего класса (социальной группы, блока классовых

сил, всего народа), располагающая специальным аппаратом управления и принуждения, которая, представляя общество, осуществляет руководство этим обществом и обеспечивает его объединение.

Государство руководит обществом, осуществляет политическую власть в масштабах всей страны. Для этой цели используется государственный аппарат, который не совпадает с обществом, отделен от него. Для содержания этого аппарата государство использует налоги, собираемые с населения.

Государство — не единственная организация, которая осуществляет власть в обществе. Есть политические партии, есть профессиональные организации, молодежные, спортивные и т. д. Но от любой другой организации политически организованного общества государство отличается рядом признаков.

1. Государство — единственная организация власти в масштабе всей страны. Ни одна другая организация (политическая, общественная и т. п.) не охватывает все население. Каждый человек уже в силу своего рождения имеет определенную связь с государством, становясь его гражданином или подданным, и обретает, с одной стороны, обязанность подчиняться государственно-властным велениям, а с другой — право на покровительство и защиту государства.

2. Государство обладает суверенитетом как внешним, т. е. независимостью от других государств в международных отношениях, так и внутренним — независимостью от всякой иной власти внутри страны, верховенством по отношению к любым другим организациям.

3. Наличие специального аппарата принуждения. Только государство включает специальные силовые структуры (суд, прокуратуру, органы внутренних дел и т. п.) и материальные придатки (армию, тюрьмы и пр.), которые обеспечивают реализацию государственных решений, в том числе и принудительными средствами.

4. Только государство имеет право издавать обязательные для всеобщего исполнения нормативные акты — законы, указы, постановления и т. п.

§ 2. Государственная власть

Отличительные признаки государства накладывают отпечаток на характер государственной власти. Она является разновидностью социальной (общественной) власти, которую сегодня изучает специальная наука — кратология.

Вообще власть всегда означает, с одной стороны, навязывание чьей-то воли, а с другой — подчинение ей. Государство диктует свою волю гражданам и соответственно обществу в целом. Поэтому государственную власть определяют как руководство обществом при по-

мощи государственного аппарата при опоре на особые отряды вооруженных людей, на специальные принудительные учреждения.

В разных обществах и государствах характер государственной власти различен: в одних «руководство» со стороны государства означает прямое насилие, в других — скрытое принуждение, в третьих руководство состоит в организаторской деятельности. Имеет место и сочетание разных средств проведения государственной воли. Если законы, издаваемые законодательной ветвью, не исполняются, если принимаемые правительственными учреждениями постановления и приказы в жизнь не претворяются, если вовремя и с должным эффектом не выносятся или не исполняются приговоры и решения судебных властей, то имеет место атрофия государственной власти, наблюдается анархия (безвластие) или возвышение какой-то иной власти.

Большое значение имеет легитимность государственной власти, т. е. формирование ее на основе закона и с учетом общественного волеизъявления. Легитимность власти означает также ее признание обществом. Это признание может основываться на традициях (например, признание монархической власти), на определенной харизме носителей власти (привлекательности вождя, «священном даре» лидера и пр.), а также на рациональном выборе властвующих в ходе подлинно демократических процедур.

В демократических государствах придается серьезное значение разделению властей на *законодательную, исполнительную и судебную*. Каждая из названных властей занимается своим делом и не вмешивается в дела другой власти. В этом плане каждая власть самостоятельна и как бы сдерживает другую. Законодательная власть издает общие правила — нормы поведения людей и их объединений. Конкретные дела она не решает. Исполнительная власть призвана к строгому исполнению законов. И только. Нельзя допускать, чтобы она в решении разных дел подменяла собой законодателей. Иначе можно ожидать произвола. Точно так же и судебная власть во избежание произвола не должна подменять какую-либо другую. Ее удел — рассматривать правовые споры.

§ 3. Задачи и функции государства

Задачи и функции государства обусловлены его социальной сущностью. Если государство выражает интересы одного класса в ущерб интересам других классов, оно ставит перед собой узкоклассовые задачи и основные функции государства будут сводиться в первую очередь к обеспечению классового господства, охране собственности господствующих классов. Все остальные задачи отходят на второй и третий план. Таким же образом обстоит дело в случае господства ка-

кого-то клана, какой-то группы людей. Клановые или групповые интересы будут предопределять всю деятельность государства. Другое можно ожидать, если государство выражает интересы подавляющей части народа. Тогда на первый план выходят заботы об общем благе общества и государства. Тогда первостепенное значение приобретают права и свободы человека и гражданина. Общие дела решаются в общих интересах, а не в интересах властвующих.

Вместе с тем любое государство решает внутренние задачи своего общества и задачи внешние. Те и другие могут относиться к экономической сфере, к области политики, культуры, охраны прав и свобод, поддержанию правопорядка, обеспечению мира или ведению войны. Задачи государства обуславливают его функции.

Если основные понятия о государстве привязывать к основам права, нужно обратить внимание на узкоюридическое понимание функций государства и назвать три такие функции: *правотворческую, правоисполнительную и правоохранительную*. Это функции государства по отношению к праву. Сами слова говорят за себя.

Но о функциях государства чаще принято говорить как об основных направлениях его деятельности, обусловленных общественно значимыми задачами государства и целями правового регулирования.

Необходимо отличать функции государства от функций отдельных его органов. В осуществлении функций государства так или иначе, в большей или меньшей степени, участвуют все эти органы. Напротив, функцию определенного органа не может подменять никакой другой. В то же время все составные части органа (управления, отделы, секторы и т. п.) должны через свои непосредственные обязанности обеспечивать общие функциональные задачи органа.

Исходя из задач государства можно выделить следующие функции государства на современном этапе:

- *внутренние*: а) установление и охрана правового порядка, общественной безопасности, прав собственности, иных прав и свобод граждан; б) экономическая; в) культурная; г) социальная; д) экологическая;
- *внешние*: а) поддержание мира и мирного сосуществования; б) обеспечение делового партнерства и сотрудничества; в) защита государственного суверенитета от внешнего посягательства.

§ 4. Механизм государства

Осуществление функций государства требует образования властных структур. Государственная власть осуществляется в разных сферах общественной жизни, в разных формах и разными методами. Все это обуславливает создание особого **механизма государства**, под которым понимают всю *совокупность органов, призванных осуществлять*

управление обществом и реализовывать основные направления государственной деятельности.

В механизме любого государства выделяют по меньшей мере четыре структурные части:

1) законодательные органы (парламенты, советы, собрания и т. д.), призванные к установлению основополагающих норм права;

2) исполнительные органы, призванные обеспечить исполнение законов, в том числе и посредством издания подзаконных нормативных актов (кабинеты министров, министерства, ведомства, администрация и т. п.);

3) органы юрисдикции, которые следят за законностью, возлагают ответственность, решают споры (суд, арбитраж, прокуроры, следственные органы);

4) материальные придатки (армия, полиция, милиция, тюрьмы и т. п.), в задачи которых входит проведение карательных мер, принуждение к правомерному поведению, реагирование на правонарушения, исполнение наказаний. В качестве материальных придатков следует рассматривать и те государственные учреждения (образовательные, медицинские и т. д.), те государственные предприятия, которые обеспечивают деятельность соответствующих управленческих органов в позитивном направлении. Этим учреждениям принадлежит главенствующая роль там, где государство не ограничивается охранительными функциями, а берет на себя созидательные задачи.

Понятие механизма государства отражает структуру государства в его статике. Но государство — живой организм. Его органы постоянно функционируют в тесной взаимосвязи и взаимодействии. Поэтому уместно использовать и другое понятие — механизм функционирования государства.

Под механизмом функционирования государственной власти понимается *вся совокупность внутренних факторов, институтов, средств, обеспечивающих действие составных частей государства в их взаимозависимости.*

Для характеристики названного механизма следует ответить по меньшей мере на три вопроса:

1) что приводит в действие государство;

2) что объединяет (связывает) один орган государства с другим;

3) что способствует или, напротив, тормозит реальное выполнение функций тем или другим органом государства?

В состав элементов механизма функционирования государства входят субъекты внутrigосударственного воздействия (взаимодействия), объекты последнего и средства воздействия одной системы на другую, одного органа на другой. Серьезную нагрузку несут такие блоки, как принятие решения, доведение решения до адресатов, контроль за выполнением решений.

К механизму функционирования государства относится все то, что связано с внутригосударственным управлением и самоуправлением.

Праву в механизме функционирования государства обыкновенно отводится первостепенная роль.

§ 5. Форма государства

На содержание права (особенно конституционного и административного), а также на реализацию правовых норм оказывает влияние установление той или другой формы государства.

Форма государства показывает особенности устройства и функционирования государства. Она включает в себя три связанных между собой института: форму правления, форму государственного устройства и государственный режим.

Форма правления характеризует состав высших органов государственной власти, порядок их образования, организацию и порядок взаимодействия между собой и населением (разные виды республик и монархий).

Форма государственного устройства характеризует взаимоотношения центральных органов власти и управления с органами составных частей государства и местными органами власти, управления и самоуправления (унитарные государства, федерации, конфедерации).

Государственный режим означает совокупность методов осуществления государственной власти (демократический, авторитарный и т. д.).

Если обратиться в качестве примера к России, то с некоторой долей условности можно утверждать:

1) Россия является республикой. Высшие органы власти избираются населением. Взаимодействие органов власти с населением и между собой осуществляется на основе законов. Соотношение высших органов между собой позволяет говорить о смешанной форме правления между парламентской и президентской республиками;

2) Россия — федеративное государство, составными частями которого являются республики, края, области и два города федерального значения;

3) Конституция устанавливает для России демократический политический режим.

§ 6. Взаимосвязь государства с правом

С некоторых пор у тех, кто пытается усвоить понятия о праве и государстве, кто хочет сориентироваться, как вести себя, не вступая в конфликт с государственными органами и не нарушая права, начинает возникать вопрос о том, что главное: государство или право? Сле-

довать праву или подчиняться решению должностного лица, вынесшего противоправный акт? В октябре 1993 г. даже Основной закон (Конституция) России преподносился как неправовой. И даже ответственные должностные лица не знали, чему следовать — Конституции или принятым в ее замену временным законам.

Вопрос о соотношении права и государства с давних пор решается с двух диаметрально противоположных точек зрения. Одни беспечно и жестко связывали появление права с деятельностью государства, признавая в качестве правовых норм только те, которые фиксировались в нормативных актах государственных органов и должностных лиц. Другие, напротив, полагали, что право существовало и существует до и вне деятельности государства, что государство само является порождением права.

К сожалению, на практике обе эти крайние позиции часто вели к неблагоприятным последствиям. В первом случае государство (и чиновничество, в частности) начинало безоговорочно чувствовать себя источником высшей справедливости, и при этом право представлялось единственно в качестве инструмента проведения государственной воли, в качестве своего рода придатка к государственной деятельности. Во втором случае государству отводилась второстепенная роль проводника тех норм, которые формируются помимо его участия.

Между тем истина заключается в третьем подходе, в поиске золотой середины. Для этого в теории надо отвлечься от того, какими предстают государство и законодательство в те или другие исторические периоды. Для принципиального решения вопроса следует исходить из того, что государство представляет собой совершенную организацию, отражающую интересы населения, обремененную поиском наиболее благоприятных для своих граждан решений. Если государство в действительности серьезно отличается от такой идеальной модели, то постановка вопроса о соотношении права и государства с практической точки зрения окажется во многом бессмысленной: общество будет деградировать от бессилия права, неправовых законов государства и произвола чиновников.

Суть третьего подхода такова. Право и государство неразделимы, если вести речь о кардинальных причинах их появления в обществе, если рассуждать об их исторических судьбах, если анализировать их социальные роли (функции). Право и государство взаимосвязаны, взаимообусловлены. Они взаимно формируют друг друга и взаимно влияют друг на друга.

«Правда», «справедливость» как выражение сути права неизменны (как неизменен человек) и в то же время изменчивы по мере изменений в жизни людей. «Совершенное государство», умные, бескорыстные и компетентные должностные лица призваны выявить подлинную справедливость общественных отношений и зафиксировать ее

в законах и подзаконных актах. Этим самым формируются нормы общеобязательные, формально определенные, могущие выступать в качестве всеобщего мерила (масштаба) поведения для всех, кто оказывается в ситуациях, предусмотренных нормативными актами. Только такие нормы могут быть взяты под охрану государства. Только их невыполнение влечет за собой меры государственного принуждения.

Итак, государство:

- отыскивает право;
- формулирует право;
- охраняет его.

Однако и право оказывает на государство решающее влияние:

- в правотворческой деятельности все органы государства должны следовать требованиям жизни, растворенной в ней «правде»;
- в правоисполнительной и правоохранительной деятельности все органы, все должностные лица должны следовать праву, выраженному в законах и основанных на законе иных актах государства;
- все органы государства создаются и функционируют не иначе как на основе закона, в пределах той компетенции, которая зафиксирована в нормативных правовых актах.

Долгое время в России господствовала позиция, по которой главенство отдавалось государству (этатистский подход). О значении права для государства говорили в основном в смысле использования законов для осуществления государственных функций. В последние годы акцент делается на роли права по отношению к государству. Отсюда приобрела значение теория правового государства.

§ 7. Формирование правового государства в Российской Федерации

Правовое государство мыслится как альтернатива авторитаризму и тоталитаризму. Поэтому формирование правового государства невозможно без последовательной демократизации общества, установления правовых основ государственного строительства, без соблюдения правопорядка и принципа законности. Правовое государство рассматривают как одну из высших социальных ценностей, призванных утвердить гуманистические начала, обеспечить и защитить свободу, честь и достоинство личности.

Завершение создания правового государства связано с максимальным обеспечением прав и свобод человека, ответственностью государства перед гражданином и гражданина перед государством, с повышением авторитета закона и строгим его соблюдением всеми государственными органами, общественными организациями, коллективами и гражданами, с эффективной работой правоохранительных органов.

Идея формирования правового государства существовала в России и в дооктябрьский период, и после Октября 1917 г. Однако в силу ряда причин правовому государству не суждено было утвердиться. Назовем пять из них:

- 1) право в России никогда не имело необходимого условия ценности и самоценности;
- 2) правовой нигилизм был присущ и русской бюрократии;
- 3) гражданам России свойственно было искать высшую справедливость в монархе, верховном правителе и т. д.;
- 4) стоящим у власти всегда было свойственно объявлять правом свою волю;

5) протяженность границ, пестрый национальный состав, исторические условия формирования российской государственности способствовали имперскому сознанию и имперским методам властвования.

После Октября 1917 г. к перечисленным причинам добавились иные. Это, в частности:

- некоторые исходные идеи большевизма, отрицающие общечеловеческое содержание в праве;
- обесценение права и закона в ходе революции и гражданской войны;
- отсутствие правовой культуры в революционной среде, включая правящий класс;
- возвышение исполнительных органов над законодательными;
- возвеличивание карательных учреждений;
- культ вождя.

Попробуем разобраться, что есть у нас от правового государства, чего никогда не было или не доставало, а также что необходимо принять для его формирования.

Мы имели:

- провозглашение принципа «Все во имя человека, все для блага человека». Недоставало проведения этого принципа в жизнь, но само закрепление его является своего рода реальным достижением;
- провозглашение государства общенародным. Конечно, в действительности оно так и не сложилось. Однако такое провозглашение создавало правовые предпосылки для борьбы за установление государства народа и для народа;
- законы и другие нормативные акты, составляющие правовую основу государственной и общественной жизни;
- провозглашение весьма широкого круга прав и свобод граждан;
- провозглашение принципа законности в деятельности государственных органов и организаций граждан.

Вместе с тем нам не хватало подлинной законности в реальных отношениях и, более того, чувства законности как в рядовой массе, так и в среде правящих. Ряд гарантий прав и свобод или отсутствовал,

или нуждался в серьезном усилении. Недоставало не только компетентности многим руководящим работникам и должностным лицам, но и независимости ряда органов в исполнении ими государственных функций.

Чего мы не имели никогда?

До перестройки официально не признавался примат (первенство) прав и интересов личности перед интересами общества и государства, не существовало официально признаваемых общечеловеческих норм, которые бы опосредовали действие всех других правил и принципов. Не было признания официальными кругами и восприятия в массовом сознании того обстоятельства, что государство не может чего-то сделать ни при каких условиях (признание пределов государственной деятельности), не признавалась теория разделения властей, теория сдержек и противовесов в механизме государства, не работал институт непосредственного народного волеизъявления (референдум).

Фактом отсутствия каких-либо институтов и неразвитости соответствующих процессов обусловлена потребность в определенных политических шагах и государственно-правовых преобразованиях, в том числе и в создании необходимых предпосылок формирования правового государства. Так, обеспечение сколько-нибудь удовлетворительного материального положения граждан является одной из предпосылок достижения итогового политического результата. Можно быть нищим, но свободным какое-то время, однако чего стоят закон и государство, вместе взятые, если не растет материальное благосостояние граждан? Без материальной основы, без достаточно высокого уровня общей политической и правовой культуры, без активизации всех форм народного волеизъявления трудно представить себе правовое государство.

В условиях ориентации на свободный рынок естественны дезорганизация (разгосударствление) социальной жизни, свертывание командно-нажимных методов руководства и управления. В связи с созданием института президентской власти необходимо повышение авторитета и роли представительных органов, совершенствование законодательства и создание единой системы контроля и надзора за его проведением в жизнь.

В осуществлении последней задачи особую миссию выполняет реформированная судебная система. Правовому государству органично свойствен контроль за соответствием нормативных актов закону (конституции), и в качестве высшей контрольной инстанции нет эффективнее института, чем деполитизированный конституционный суд.

Если всерьез принимать теорию разделения властей, то, с одной стороны, ни один правотворческий орган не может осуществлять конституционный контроль, а с другой — орган конституционного контроля не может участвовать в законодательной деятельности, кон-

сультировать законопроекты, дабы не связывать себя в последующих выводах. Никто не вправе выступать судьей в собственном деле.

Круг субъектов, обладающих правом обращения в конституционный суд, не должен ограничиваться. Пределы его деятельности следует связывать с характером рассматриваемых вопросов. Не могут, например, рассматриваться на предмет соответствия конституции конкретные (индивидуальные) решения государственных органов и должностных лиц. Вместе с тем и отдельные граждане в строго определенных случаях вправе искать защиты в конституционном суде.

Признавая сегодня для России первостепенную роль судебной власти, нельзя тем самым умалять значение «первой среди равных» власти — власти законодательной. Более того, ее и равной-то при строгом подходе назвать нельзя. Она все-таки является высшей, поскольку она творит право, поскольку все остальные обязаны следовать закону. Второй власти — исполнительной — следует безоговорочно отказать в претензии на главенство. Ее удел — исполнять (оперативно, неуклонно, строго и т. д.) законы. Другой вопрос, что сегодня для России это одно из самых уязвимых мест в формировании правового государства. Законы чаще всего не исполняются или исполняются из рук вон плохо, некомпетентно.

Очевидно, пройдут десятилетия, пока идея правового государства воплотится в действительность. Пока же его формирование протекает скачкообразно, по формуле «шаг вперед — два шага назад». Позитивный результат зависит от того, насколько успешно будут преодолеваются обстоятельства, препятствующие созданию правового государства.

Г л а в а 3

ПОНЯТИЕ ПРАВА, ИСТОЧНИКИ И НОРМЫ ПРАВА. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА

§ 1. Право как регулятор общественных отношений

Право — один из регуляторов общественных отношений. Воздействуя на волю и сознание людей, оно самым авторитетным образом склоняет их к определенному поведению. Но право не единственный социальный регулятор. В систему нормативного регулирования общественных отношений входят следующие виды норм:

- обычаи (в форме традиций, ритуалов, обрядов и т. д.);
- религиозные нормы;
- нормы общественных объединений (корпоративные нормы);
- нормы морали.

Право является таким социальным регулятором, который в качестве своего содержания может включать любые из перечисленных норм. Поэтому есть некие общие черты, свойственные всем социальным нормам, и есть нечто такое, что выделяет право из системы социальной регуляции.

К общим свойствам социальных норм относится то, что все они:

- являются своего рода образцами, стандартами, масштабом поведения;

- служат ориентиром в выборе того поведения, которое в данное время при данных обстоятельствах одобряется обществом или определенной его частью;

- выполняют организующую роль в поведении людей;

- служат инструментом социального контроля.

Применительно к праву названные свойства получают дополнительные характеристики. Но прежде чем их воспроизвести, следует отметить, что само понимание права у разных народов, в разных государствах и разных правовых системах неодинаково. Существует по меньшей мере **пять подходов к определению права**.

Первый является классическим для континентальной Европы. Это сугубо *нормативистский* подход, когда нормами права считают лишь то, что выражено самим государством в издаваемых им общеобязательных правилах поведения. Таким образом, правом признается государственная воля, объективированная в соответствующих текстах общего характера.

Второй подход свойствен в большей степени для Старого и Нового Света (для Великобритании и США) и именуется *социологическим*. Если нормативисты находят правовые нормы в сфере должного, то социологи просят искать их в сущем. Они видят правовые нормы в самих общественных отношениях, в формах контроля за ними, в способах разрешения конфликтов, в том, что делает суд.

Третий — *психологический* — распространен в особенности среди тех сторонников социологических взглядов, которые придают перво-степенное значение психическим реалиям, имея в виду как индивидуальную, так и социальную психику. Они стараются отыскать правовые нормы прежде всего в психике человека, в его сознании и подсознании, в его правовых взглядах, в его правовых переживаниях и т. п. Совсем не случайно в первые годы после Октября 1917 г. могли судить на основе революционного правосознания.

Четвертый подход к пониманию права был связан с ожиданиями буржуазных революций, с приходом к власти буржуазии и был направлен против произвола феодальных властей, против тиранических законов, попрания каких-либо прав человека. Это так называемый *философский (естественно-правовой)* подход. Правовые нормы согласно данному взгляду следует искать в извечных нормах справедли-

ности, выводимых из чистого разума. Естественные нормы свободы человека и естественные ее ограничения по отношению к гражданину как члену государственно-организованного общества — вот что должно регулировать поведение людей. Заметим, что данная теория естественного права возродилась после некоторого забвения в середине прошлого столетия как реакция на произвол фашистских тоталитарных режимов.

Ознакомление с разными подходами к праву показывает, что в каждом из них есть свои положительные стороны. Одни из них приемлемы для законодателей, которые отыскивают и закрепляют право в издаваемых ими нормах; другие — для тех, кто применяет право, проводит право в конкретных жизненных ситуациях. Одновременно нельзя не видеть и отрицательных сторон каждого из подходов, если не ограничивать сферу его использования. Мы знаем, к чему, например, приводили решения судов на основе революционного правосознания, знаем, какие законы могли принимать властвующие, если задавались единственной целью удержания своей власти. Да и «справедливость» могли трактовать по-разному. Поэтому уместен и пятый подход — *интегративный*, — сориентированный не на одну какую-либо сторону права, а на полноту всех его характеристик. Интегративный подход учитывает допустимость разных определений права. Он не может игнорировать того обстоятельства, что в разное время у разных народов применительно к разным политическим ситуациям признается разное понимание права. Точнее — разное восприятие его и населением, и теми, кто находится у власти в одном конкретном государстве, и населением и властвующими другого государства. То есть в действительности те и другие руководствуются в общении, строят свою жизнь по правилам, которые черпаются из разных источников.

С точки зрения интегративного подхода правом является все то, что официально признается и поддерживается в качестве нормативов равенства и справедливости в определении меры свободы общающихся социальных субъектов. Имеются в виду не только граждане, но и их объединения, органы государства, должностные лица и т. д. Сюда войдут и законы, и судебные акты, и указания полицейского, и комплексы допустимых эмоций, которыми судья или тот же полицейский руководствовались; сюда будут отнесены религиозные каноны, чувства верующих, религиозные обряды; вместе с тем останется место и атеистическим воззрениям и нормам, если их официально возводили в общеобязательные руководства.

Интегративное понимание права позволяет установить первый отличительный признак правовых норм — правовые нормы фиксируются в самых разных источниках. Их нельзя сводить только к законодательно установленным правилам. Напротив, в определенных случаях могут не признавать правом даже то, что записано в законе.

Другим признаком правовых норм в отличие от всех иных является то, что они действуют по жизни, обязательно признаются в качестве регулятора общественных отношений через какие-то официальные акты. Это не декларации, не заявления какие-нибудь, не объявление о намерениях.

Следующий признак состоит в формальной определенности правовых норм, в том, что они содержат указание на границы поведения их адресатов, на меру их прав и обязанностей.

Право нормативно по сути своей (не только потому, что может быть выражено в общих правилах поведения), поскольку регулирует типичные, повторяющиеся отношения и не ограничивается однократным решением конкретного вопроса. Нормативность — содержательный признак права. Правовые нормы рассчитаны в своем применении на относительно неопределенный круг лиц и относительно неопределенный круг случаев.

Правовые нормы являются официальным мерилом, масштабом свободы и справедливости.

Отличительное свойство права и правовых норм — их системность. В идеале это внутренне согласованная и непротиворечивая система норм, специально упорядочиваемая в ходе работ по систематизации права.

Наконец, один из главных и более всего бросающихся в глаза признаков правовых норм — обеспеченность их со стороны государства организационными мерами, а также в конечном счете мерами психического и физического принуждения. Неисполнение правовых требований влечет юридическую ответственность.

Выяснение всех признаков права позволяет говорить о его ценности. И ценность эта состоит в его способности служить таким регулятором общественных отношений, который способен удовлетворять социальные интересы людей наиболее эффективным образом. При соответствующих социально-политических условиях эти интересы могут состоять в утверждении свободы, мира, согласия людей, справедливого разрешения конфликтных ситуаций.

Ценность права в первую очередь инструментальная. С его помощью в общественные отношения вносится стабильность, согласованность, организованность. Уже один этот факт может свидетельствовать о служении права цивилизованному развитию общества.

Право утверждает свободу людей. При этом ценностное качество состоит в способности правовых норм задавать параметры этой свободы для самых разных жизненных ситуаций.

Право является одним из самых цивилизованных средств социального контроля за поведением людей в обществе.

Утверждением принципов справедливости право формирует гуманистические ценности.

Более предметно о ценности права можно говорить при анализе его роли в решении социальных и экономических задач, роли в формировании правового государства и гражданского общества, в осуществлении внутренних и внешних функций государства.

§ 2. Правовые системы современности

О роли права в жизни общества можно писать в общетеоретическом плане, отвлекаясь от того, насколько значительна эта роль в конкретном государстве. Однако оценить место права и государства в жизни любого общества нельзя без учета специфики той правовой системы, которая здесь функционирует. К сожалению, довольно часто для российской, например, ситуации предлагаются правовые средства, которые не вписываются в принятую страной правовую систему. Более того, само понимание правовых явлений отличается в зависимости от действующей правовой системы. Даже юристы, не говоря уже о гражданах, могут попасть впросак и не сориентироваться, имея дело с правовыми спорами, подконтрольными другой правовой системе.

Все многообразие правовых систем стараются уложить в «правовые семьи» исходя из присущих этим системам сходных юридических признаков. При этом учитывают правовые взгляды, существующие правовые традиции, правовую культуру и т. д. Первостепенное значение придают тому, где предлагается искать правовые нормы, кого считают компетентным формулировать правовые нормы, каков порядок разрешения юридических дел, кто дает толкование права. Правда, вопросами юридической техники иногда не ограничиваются и тогда делают упор на то, какие социальные ценности защищает та или другая система: индивидуализм или коллективизм, собственность частную или общественную, свободу личную или групповую (классовую) и т. д. Именно на последних критериях было основано деление правовых систем на западную и социалистическую.

Известный французский профессор Р. Давид написал книгу «Основные правовые системы современности» (неоднократно издавалась на русском языке), в которой помимо социалистической выделил две основные правовые семьи: романо-германскую и англосаксонскую (систему «общего права»). Все остальные получили у него название «религиозные и традиционные системы».

Романо-германская правовая семья (иначе ее называют континентальной) складывалась в результате восприятия римского права в таких странах, как Германия, Франция, Испания, Италия. Основные ее устои формировались еще в средневековых европейских университетах. Именно профессора этих, преимущественно немецких, университетов преподавали в первых российских юридических учебных заведе-

ниях, а потому и логично было вхождение России в данную систему доктринально.

Главное отличие названной семьи состоит в признании главенствующим источником права писаных законов, формирующих весь правовой порядок. Здесь и писаная конституция, обладающая высшей юридической силой, и обыкновенные законы и подзаконные акты (циркуляры, декреты, регламенты различных исполнительных органов). Законы толкуются самим законодателем или специально уполномоченными на то органами. Правоприменение осуществляется строго в рамках закона.

Главная особенность семьи «общего права» состоит в признании основным источником права судебных решений. Не законодатель, а судьи формулируют подавляющую часть правовых требований. В США, Англии, а также в странах Британского Содружества не считают неперенным условием для установления прочного правового порядка создание абстрактных правил поведения. Важнее, с их точки зрения, чтобы дело в случае необходимости без излишних препятствий попало в суд, разрешалось по строгим правилам и справедливыми судьями. Позиции, которыми руководствуются суды при разрешении дела, обязательны для нижестоящих судебных инстанций при разрешении аналогичных дел. Конечно, это не означает, что в современных условиях не играют роли парламентские акты, статутное право. Нарушать его также не позволено. В отличие от романо-германской правовой системы здесь не придается неперенного значения систематизации права, да и трудно это сделать при обилии судебных решений.

Религиозные правовые системы ориентируются в поисках права на Священное Писание, на пророческие положения, изложенные в священных книгах, на волю Бога, формулируемую священнослужителями, осуществляющими юрисдикционную деятельность. Деятельность законодателя по созданию правовых норм иногда признается даже греховной.

Некоторые традиционные системы, например африканских государств, идею права отбрасывают и ориентируются в регламентации общественных отношений на такие обычаи и традиции, которые позволяют игнорировать как законы, так и судебные решения. Весьма своеобразны в этом отношении правовые системы в Индии, Китае и Японии. Типичной смешанной правовой системой является правовая система Израйля.

§ 3. Источники российского права

Для понимания процессов правообразования, а также для понимания того, откуда брать право в решении юридических дел, необходимо обратиться к источникам права. Об источниках права говорят прежде

всего как о факторах, питающих появление и действие права. Таковыми выступают правотворческая деятельность государства, воля господствующего класса (всего народа) и в конечном счете — материальные условия жизни общества. Об источниках права пишут также в плане познания права и называют соответственно: исторические памятники права, данные археологии, действующие правовые акты, юридическую практику, договоры, судебные речи, труды юристов и др. Однако есть и более узкий смысл понятия «источник права»: то, чем практика руководствуется в решении юридических дел. В российском государстве это в основном нормативные акты. Договор как источник права имеет еще относительно небольшое распространение (в связи с принятием Гражданского кодекса, в связи с заключением договоров между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации роль договоров значительно возрастает в области гражданско-правовых и конституционных отношений), обычай почти не имеет места, а прецедент российской правовой системой пока открыто не признан.

По существу, речь идет о внешней форме права, означающей выражение воле государственной власти.

Форма права в идеале характеризуется рядом особенностей. Она призвана, во-первых, выразить нормативно закрепляемую волю граждан и в конечном счете должна быть обусловлена существующим социально-экономическим базисом; во-вторых, закрепить и обеспечить политическую власть народа, служить его интересам; в-третьих, утвердить приоритетное значение наиболее демократических форм, какими являются законы; в-четвертых, быть выражением демократической процедуры подготовки и прохождения нормативных актов в законодательном органе.

Итак, под **источником позитивного (исходящего от государства) права** принято понимать *форму выражения государственной воли, направленной на признание факта существования права, на его формирование или изменение.*

Разновидностями источников позитивного права являются:

— *правовой обычай*, т. е. правило поведения, которое сложилось исторически в силу постоянной повторяемости и признано государством в качестве обязательного;

— *правовой прецедент* — решение по конкретному делу, которому государство придает силу общеобязательного в последующих спорах;

— *договор* — акт волеизъявления самих участников общественных отношений, который получает поддержку государства.

В современных условиях наиболее распространенными источниками позитивного права являются **закон и подзаконный нормативный акт.**

§ 4. Нормы права и нормативно-правовые акты

Нормативно-правовой акт — это акт, содержащий правовые нормы. Именно этим он отличается от индивидуальных правовых актов. Например, в таком судебном акте, как приговор или решение суда по гражданскому делу, никаких общих норм не содержится (имеется в виду российская правовая система). Нет их и в приказе руководителя о приеме на работу. Нет в постановлении о наложении штрафа на конкретного гражданина или в указе президента о награждении гражданина орденом. Хотя все названные акты являются правовыми. Таким образом, для отграничения нормативного акта от ненормативного следует обратиться к тому, как представляется правовая норма, какова, в частности, ее структура.

Право, как бы его ни понимали, в своем инструментальном воздействии на общественные отношения мыслится в качестве *определенных правил поведения, в виде общих норм, рассчитанных на типичное массовое воплощение в фактической жизнедеятельности*.

Норма права — особая разновидность социальных норм наряду с нормами морали, нормами каких-то отдельных (негосударственных) социальных общностей. От других норм ее отличают, во-первых, всеобщий характер, своего рода обезличенность, распространение на всех участников общественных отношений независимо от их воли и желания. Во-вторых, правовая норма, в отличие, например, от морали, призвана регулировать внешнее поведение людей, обращена к их воле и сознанию в расчете на определенный поступок. В-третьих, правовая норма отличается от других субъектом своего подтверждения в качестве таковой. Окончательно норма признается правовой только государством. До того она может существовать, может обосновываться учеными, ею могут руководствоваться сами участники общественных отношений, но пока полномочные органы государства не признали ее, не встали на ее защиту, данную норму трудно рассматривать в качестве правовой. Здесь просматривается еще один отличительный признак правовой нормы — обеспеченность ее государственной поддержкой, государственной защитой, силой государственного принуждения.

Норма права — признаваемое и обеспечиваемое государством общеобязательное правило, из которого вытекают права и обязанности участников общественных отношений, чьи действия призвано регулировать данное правило в качестве образца, эталона, масштаба поведения.

Норма права — критерий правомерности поведения. Отсюда приобретают значение такие качества правовой нормы, как ее формальная определенность, конкретность, позволяющие практику решить юридическое дело.

По своей структуре каждая норма включает в себя три элемента (части): диспозицию, гипотезу и санкцию.

Диспозиция указывает на суть и содержание самого правила поведения, на те права и обязанности, на страже которых стоит государство.

Гипотеза содержит перечень условий, при которых норма действует.

Санкция называет поощрительные или карательные меры (позитивные или негативные последствия), наступающие в случае соблюдения или, напротив, нарушения правила, обозначенного в диспозиции нормы. Иногда в статье закона формулируется только часть нормы, а другие ее части следует обнаруживать в других статьях или в ином нормативном акте.

Своей структурой, а также содержательными признаками норма права отличается от иных проявлений права, прежде всего от индивидуального предписания. Последнее основывается на норме и исчерпывается разовым исполнением. Индивидуальное предписание рассчитано на строго определенный случай, на однократное действие, на конкретных лиц. С другой стороны, норма права отличается от общих принципов права. Последние, хотя и носят нормативный характер, все-таки проявляют себя через нормы права, нуждаются в конкретизации, не выходят напрямую на гипотезы и санкции, без чего трудно представить себе определенность правового регулирования.

§ 5. Действие норм права во времени, в пространстве и по кругу лиц

Для каждого адресата нормативно-правовых актов имеет значение действие содержащихся в нем норм. Казалось бы, действие акта и действие его норм не следовало разделять. Однако это делать приходится, поскольку законодатель заранее оговаривает действие отдельных правовых норм в принимаемом им акте. Так, например, некоторые нормы первой части Налогового кодекса РФ вступили в силу только после принятия второй его части.

Правовые нормы действуют: 1) во времени; 2) в пространстве; 3) по кругу лиц.

Действие во времени связано с моментом вступления нормативного акта в юридическую силу и с моментом утраты им юридической силы.

Законы в Российской Федерации вступают в силу по истечении 10 дней со дня их опубликования в официальных изданиях («Российская газета» и «Собрание законодательства Российской Федерации»).

Публикуются законы по истечении семи дней со дня их принятия. Это общее правило. Но в законе может быть указана дата, когда соответствующие нормы вступают в юридическую силу.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации вступают в силу с момента их принятия, если в самом норма-

тивном акте не указано иное. Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права и свободы человека, вступают в силу после опубликования.

Некоторые акты вступают в силу с момента получения их адресатом. Акты местных органов власти и управления (самоуправления), как правило, вступают в силу с момента оповещения населения.

Очень важное значение в действии закона во времени имеют понятия «обратная сила закона» и «переживание закона». По общему правилу, которое действует в правовой системе Российской Федерации, закон обратной силы не имеет. Закон не распространяет свое действие на те отношения, которые возникли до его вступления в законную силу. Но законодатель может это сделать в отдельных случаях. Однако это его право ограничено. Он не может, например, издать нормы с обратной силой, если они устанавливают ответственность за какое-либо деяние либо ужесточают эту ответственность. Есть конституционные ограничения обратной силы закона и есть соответствующие трактовки этих норм Конституционным Судом Российской Федерации. Так, ст. 57 Конституции Российской Федерации прямо фиксирует: «Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют».

Иногда имеет место ситуация как бы противоположная обратной силе закона. Это случается тогда, когда адресат права продолжает руководствоваться старым, отмененным или замененным законом, поскольку он не может одновременно выйти из тех отношений, в которые он вступил, руководствуясь действовавшими на то время нормами.

Действие нормативных актов в пространстве связывается с их распространением на государственную территорию. К ней относятся территория земли, внутренние и территориальные воды, недра, воздушное пространство над этой территорией, территории посольств, военных кораблей, всех кораблей в открытом море, кабины летательных аппаратов над территорией, не входящей в состав другого государства.

Территориальные пределы действия нормативных актов проявляют суверенитет государства и его юрисдикцию. Иностранное законодательство применяется на территории конкретного государства лишь постольку, поскольку законодательство само это допускает в общей форме или в конкретных соглашениях с зарубежными государствами. Международными договорами регулируется и так называемое экстерриториальное действие правовых актов, когда законодательство данного государства распространяется за пределами его территории (действует в отношении граждан и организаций, находящихся на территории других государств).

В федеративных государствах территориальные пределы действия нормативных актов обусловлены внутривнутриполитическими отношениями.

ми. В качестве общего правила нормативные акты субъектов Федерации действуют на собственной территории, акты местных органов власти и управления — на управляемой ими территории. Однако распространено и другое: юридические акты, принятые государственными органами одних административных и политических единиц, признаются в качестве таковых на территории других. Столкновения нормативных актов равноправных (однопорядковых) органов решаются на основе коллизионных норм, установленных федеральными властями. Коллизионные нормы существуют также на случай столкновения актов, изданных в разное время, в разном объеме, разными органами.

Действие по кругу лиц означает по общему правилу распространение нормативных требований на всех адресатов в рамках территориальной сферы действия того или иного акта. Но из данного правила есть три исключения.

Во-первых, главы государств и правительств, сотрудники дипломатических и консульских представительств и некоторые другие иностранные граждане пользуются правом экстерриториальности (наделены дипломатическим иммунитетом), следовательно, к ним не могут быть применены меры ответственности и меры государственного принуждения за нарушение уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях.

Во-вторых, проживающие на территории государства иностранные лица и лица без гражданства, хотя и пользуются широким кругом прав и свобод наряду с гражданами, в некоторых правоотношениях не могут выступать носителями прав. Они не могут, например, избирать и быть избранными в органы государственной власти, в суды; не могут состоять на службе в вооруженных силах и органах внутренних дел.

В-третьих, некоторые нормативные акты, например акты, предусматривающие уголовную ответственность, распространяются на граждан независимо от того, понесли они уже наказание по нормам иностранного законодательства или нет.

Адресатами нормативных актов могут быть все граждане или определенные группы населения, все должностные лица или отдельные их категории.

§ 6. Закон и подзаконные нормативные акты

Одной из внешних форм выражения права является закон.

Закон — это принимаемый в особом порядке и обладающий высшей юридической силой нормативный правовой акт, выражающий государственную волю по ключевым вопросам регулирования общественной и государственной жизни.

Законы — первичные, основополагающие нормативные акты. Их высшая юридическая сила состоит в том, что:

- все остальные правовые акты должны исходить из законов и никогда не противоречить им;
- они не нуждаются в каком-либо утверждении другими органами;
- законы никто не вправе отменить, кроме органа, их издававшего.

Законы принимаются высшими органами государственной власти (парламентами) или непосредственно народом в ходе референдума.

Подзаконный нормативный акт — одна из разновидностей правовых актов, издаваемых в соответствии с законом, на основе закона, во исполнение его, для конкретизации законодательных предписаний или их толкования, или установления первичных норм.

Не органы, издающие акты, и даже не характер акта (управленческий, толкования и т. д.) определяют его принадлежность к подзаконным актам. Главное свойство состоит в отражении иерархии нормативных актов, их соподчиненности по юридической силе. Верховенство закона и подзаконность иных актов нашли конституционное закрепление.

Подзаконные акты являются незаменимым средством обеспечить исполнение законов. В механизме реализации законодательных норм подзаконным актам наряду с процессуальными законами принадлежит основополагающее значение в качестве юридической основы всей правореализующей деятельности.

В зависимости от положения органов, издающих подзаконные акты, их компетенции, а также характера и назначения самих актов, подзаконные акты делятся на несколько видов. Ведущее место среди подзаконных актов принадлежит указам президента, постановлениям правительства. Министры издают приказы и инструкции; местные органы власти и управления принимают решения и распоряжения.

Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих решений признал возможность регулирования указами Президента Российской Федерации тех отношений, которые должны регулироваться законом, но только в тех случаях, когда закон по каким-либо причинам не принимается и есть потребность преодолеть имеющийся в законодательстве пробел. Такой указ действует до принятия соответствующего закона.

§ 7. Формы и способы реализации права

Принятие правовых норм само по себе означает лишь половину дела. Основная цель состоит в их проведении в жизнь, в переводе «бумажного права» в право действующее, реально осязаемое.

Перевод нормативных предписаний в жизнь, деятельность граждан, их объединений, должностных лиц и органов государства по выпол-

нению адресованных им норм охватывается понятием **реализация права**. Ее можно рассматривать как процесс и как конечный результат.

Как конечный результат реализация права означает достижение полного соответствия между требованиями норм совершить или воздержаться от совершения определенных поступков и суммой фактически последовавших действий. Так, согласно нормам, регулирующим индивидуальную трудовую деятельность, граждане до начала занятия ею должны: получить разрешение; уплатить государственную пошлину за выдачу документа на разрешение; получить регистрационное удостоверение или приобрести патент.

Только эти действия, а не какие-либо их эквиваленты, и только в полном их объеме будут обозначать реализацию требований закона. Реализацией права достигается тот результат, к которому законодатель стремится и который, по его мнению, должен привести к какой-то полезной цели. Достижение последней (в нашем примере, скажем, развитие какого-то промысла, каких-то услуг) выходит за рамки реализации права. Юриста интересуют лишь действия, которых требует закон.

Реализация права как процесс может быть охарактеризована с объективной и субъективной сторон. С объективной стороны она представляет собой совершение определенными средствами, в известной последовательности, в сроки и местах, предусмотренных нормами права, правомерных действий. С субъективной стороны реализация права характеризуется отношением субъекта к реализуемым правовым требованиям, его установками и волей в момент совершения предписываемых действий. Субъект может быть заинтересован в реализации права, может осуществлять правовые предписания из сознания общественного долга или из страха неблагоприятных последствий. Но главное в этом процессе — скрупулезное следование образу действий, условиям места и времени их совершения. Реализация не состоится, если одно какое-либо из обязательных условий будет нарушено.

По разным основаниям выделяются разные формы реализации правовых норм. По характеру правореализующих действий, обусловленных содержанием правовой нормы, следует выделить четыре формы: соблюдение, исполнение, использование и применение права.

Соблюдением реализуются запрещающие нормы, и суть этой формы состоит в пассивном воздержании от совершения действий, находящихся под запретом.

Исполнение требует активных действий, связанных с претворением в жизнь обязывающих предписаний.

Использование права направлено на осуществление правомочий лица, и, следовательно, по его усмотрению здесь может иметь место как активное, так и пассивное поведение.

Особое место занимает *применение* права как комплексная властная деятельность по реализации правовых норм, сочетающая в себе одновременно разные поведенческие акты.

История знает два основных средства понуждения воли людей и реализации государственных велений — обещание награды и угроза физическим принуждением или лишением каких-то благ.

В правовом государстве значительно меняются сфера и объем репрессивно-карательных и принудительных мер, открывается возможность своеобразного «самообеспечения» правовых предписаний.

Однако «самообеспечение» норм права в обществе нельзя принимать упрощенно. Нельзя не видеть также, что в определенные периоды развития ряда государств получили гипертрофированное использование методы командно-волевого, административного нажима, собственно принудительные и даже репрессивные методы.

Заинтересованность участников общественных отношений в реализации принадлежащих им прав проявляется в сфере действия управомочивающих норм, а более широко — за пределами действия запретов, ограничений и обязывающих велений. Государство не обещает наград за сам факт реализации управомочивающих норм. Тем более не грозит лишениями на случай отказа от реализации предоставленных прав. Содержание управомочивающих норм удовлетворяет воле их адресатов, а сам результат осуществления прав приносит желаемые блага.

При осуществлении обязывающих норм затрачиваются человеческие силы. В качестве определенной компенсации государство обещает какие-то блага. Исполнение обязанностей под угрозой возможно, но оно не будет качественным. Какой-то круг людей в обществе исполняет юридические обязанности по внутреннему убеждению, по чувству долга.

Правовые запреты реализуются преимущественно под угрозой наступления неблагоприятных последствий в случае их нарушения. Это могут быть лишение свободы, штраф, исправительные работы и др.

В целях обеспечения процесса реализации правовых норм широко используются политические (например, средства партийного воздействия) и идеологические (пропаганда, убеждение) методы. Несмотря на департизацию государственного аппарата, большое значение партийные методы имеют в воздействии на должностных лиц и представителей власти. Но решающее значение имеет другое. За надлежащее исполнение ими своих юридических обязанностей государство платит заработную плату. Неисполнение обязанностей влечет применение дисциплинарных взысканий, вплоть до увольнения с должности. Нарушение запретов образует состав должностного преступления или проступка и наказывается в соответствии с санкцией закона.

Таким образом, право реализуется правомерным поведением. Но характер его неодинаков. Наряду с привычным положительным

поведением, выделяют, например, *правомерно активное* поведение, *конформистское* (пассивное) поведение и *маргинальное* («пограничное») поведение, которое основано на страхе перед ответственностью.

В переводе требований права в реальные отношения людей исключительно важное значение принадлежит применению правовых норм.

Правоприменение — это *решение конкретного дела, жизненного случая, определенной правовой ситуации. Это «приложение» закона, общих правовых норм к конкретным лицам, конкретным обстоятельствам.*

Правоприменение — это организующая деятельность. Действия правоприменяющего лица или органа ориентированы на то, чтобы направить развитие отношений между людьми (их формированиями) в русло закона. Применением правовых норм занимаются компетентные органы и должностные лица в рамках предоставленных им полномочий.

Правоприменение имеет место там, где адресаты правовых норм не могут реализовывать свои предусмотренные законом права и обязанности без своего рода посредничества компетентных государственных органов. Нельзя получить пенсию, нельзя получить очередное воинское звание, нельзя отсидеть на гауптвахте, нельзя реализовать свое право на отдых (получить очередной отпуск) и т. д. без разрешения компетентного органа, хотя бы к тому времени были в действительности налицо все условия, предусмотренные законом для возникновения прав и обязанностей. Другими словами, часть правовых норм реализуется через правоприменение, правоприменительную деятельность, правоприменительные акты.

Применение правовых норм — это *властная организующая деятельность компетентных органов и лиц, имеющая своей целью содействие адресатам правовых норм в реализации принадлежащих им прав и обязанностей, а также контроль за данным процессом.*

Определенная последовательность совершения комплекса действий в ходе правоприменения дает основание говорить о трех стадиях правоприменительной деятельности: 1) установление фактических обстоятельств дела; 2) установление юридической основы дела; 3) решение дела.

Правоприменительный акт — это государственно-властный индивидуально-определенный акт, совершаемый компетентным субъектом по конкретному юридическому делу в целях определения наличия или отсутствия субъективных прав или юридических обязанностей и определения их меры на основе соответствующих правовых норм и в интересах их нормативного осуществления.

В переводе требований, содержащихся в законах и подзаконных актах, основополагающую роль, как убеждаемся, играет **правовое сознание**.

Нормы права, содержащиеся в различных источниках права, а также правоотношения, которые складываются на основе норм, призваны вызвать угодные законодателю варианты поведения людей. Для этого соответствующие предписания, зафиксированные права и обязанности должны пройти через волю и сознание людей.

Человеческая деятельность немыслима вне сознания индивидов. Ни один правовой акт, ни одно правовое отношение не реализуется вне опосредующей их правовой психологии и правовой идеологии.

Правовое сознание является разновидностью социального сознания, и, следовательно, к нему относятся вековые споры материалистов и идеалистов о первичности и вторичности (производности) материи и сознания вообще. Не вдаваясь в подробности, отметим здесь главное: сознание несомненно находится под определяющим воздействием бытия, но, с другой стороны, само бытие является результатом воплощения мыслей и чувств людей. Индивидуальное и коллективное сознание в обществе и государстве — локомотив исторического движения.

Как особая форма общественного сознания правовое сознание — это совокупность взглядов, идей, представлений, убеждений, настроений, эмоций, чувств индивидов, их объединений или всего общества относительно права и его роли.

Правосознание предполагает:

- осмысление и ощущение права;
- оценку права;
- осознание необходимости создания развитой системы законодательства;
- осмысление потребности в изменении и дополнении действующих нормативных актов;
- восприятие процесса и результатов реализации права;
- соотнесение правовых ценностей с иными (моральными, политическими и т. д.).

Правовое сознание оказывает воздействие на поведение людей вместе с нормами права, наряду с ними, а иногда и вопреки им. Все зависит от того, насколько существующая норма одобряется правосознанием и в какой степени полно она регулирует общественные отношения.

С некоторой долей условности можно утверждать, что для большого числа людей нормой поведения служит именно правосознание, поскольку они не знают конкретных нормативно-правовых предписаний, никогда не сталкивались с правовыми актами. Однако здесь легко впасть и в другую крайность, а именно недооценить роль законодательства в формировании правосознания. Причем не обязательно напрямую. Чаще всего косвенно — через правоприменительную практику (решение юридических дел в судах и управленческих учреждениях), через общение с друзьями и коллегами и т. д.

По своей структуре правосознание разделяется на правовую психологию и правовую идеологию, которые можно характеризовать на уровне индивида (индивидуальное правосознание), группы (групповое) или общества в целом (общественное).

Правовая психология отражает преимущественно созерцательный момент познания. Это прежде всего область чувств, настроений, эмоций, представлений, иллюзий. Они навеяны знакомством с жизненными реалиями и в особенности с явлениями государственно-правовой жизни.

Правовая идеология отражает преимущественно результаты абстрактного мышления. Она включает в себя концептуально оформленные идеи и понятия о необходимости и роли права, о его обеспечении, совершенствовании, методах и формах проведения в жизнь. Ведущими в правовой идеологии являются идеи:

- неотъемлемых прав и свобод человека;
- закона как акта высшей юридической силы;
- законности;

— охраны права государством и связанности самого государства правом.

В последние годы в России обращается внимание на распространение в сознании граждан правовой апатии, правового безразличия и правового нигилизма. Последний особенно опасен, так как отвержение права, неверие в право и пренебрежение правом обесценивают законодательство, препятствуют его претворению в жизнь.

В практическом плане переводу требований правовых норм в реальное поведение, реальные отношения людей служит **толкование права**. Дело в том, что всякое правило может вызывать вопросы. Ясных норм, как показывает практика, нет. Поэтому, прежде чем их провести в жизнь, приходится уяснять их содержание, а в ряде случаев и дать разъяснение соответствующих требований другим. Вообще любая деятельность плодотворна и эффективна, когда осуществляется с полным пониманием дела. Правоприменение как своего рода контрольная деятельность в процессе реализации права тем более требует четкого уяснения содержания реализуемых норм.

И уяснение требований норм как внутренний интеллектуальный процесс, и разъяснение их как выражение вовне своих заключений чаще всего объединяют одним понятием — толкование права.

Предполагается, что каждый пользователь права уясняет его смысл и требования самостоятельно. И в этом случае толкование не выходит за рамки внутренней интеллектуальной деятельности, материализуемой затем в каких-то правовых действиях субъекта. Оценивая последнее, мы получаем представление о том, как уяснил кто-либо норму права, как он понимает ее сам и какого понимания ждет от других. Например, в любом правоприменительном акте, в любом решении юри-

дического дела уже выражено понимание права правоприменителем, хотя бы буквально в тексте об этом не говорилось.

Другая ситуация складывается в том случае, если право толкуется для третьих лиц. Есть специалисты и даже специально уполномоченные на то органы, от которых ожидают обстоятельного разъяснения права. Они уже не могут ограничиваться уяснением правового содержания для себя; они должны объективировать свою интеллектуальную работу в виде специальных актов разъяснения права.

Таким образом, нельзя представить себе, чтобы разъяснение могло последовать без уяснения права. С другой стороны, трудно рассматривать уяснение как цель в себе и для себя сушей. Оно также выражается вовне в каких-то актах или действиях. В этом видится единство уяснения и разъяснения права. И то и другое призваны обеспечить правильное осуществление правовых норм.

Толкование не является наукой, так как речь идет не об открытии каких-то новых связей и отношений, а о выявлении того, что уже открыто законодателем и закреплено в норме права, т. е. о познании как бы известного. По той же причине толкование не является искусством, ибо подлинному искусству свойственно творческое начало. «Вернуть законом как дышлом» — это, конечно, искусство, но такое «толкование» грозит сокрушением законности. Предметом толкования выступает историческая воля законодателя, выраженная в законе (нормативном акте). Однако ограничиться такого рода констатацией нельзя. Следует дать пояснения.

Поскольку законодатель свои требования формулирует посредством символов — терминов и словесных конструкций, изложение его воли может не совпасть с ее действительным содержанием. Причиной тому будет или недосмотр (упущение) законодателя, или небрежность в оформлении своих мыслей, или даже отсутствие в языке и законодательной технике «отработанных» терминов и конструкций.

Случаи несовпадения действительного и буквального смысла в праве не столь частое явление. Чаще, пожалуй, можно встретить предположения о них, но так называемое толкование «по объему» допускает истолкования шире или уже того буквального смысла, который всегда на виду. Норма толкуется шире или уже буквального ее смысла, но обязательно в соответствии с тем, который найден в итоге уяснения истинного содержания нормы. Последнее же достигается рядом способов.

Способы толкования — это относительно обособленная совокупность приемов анализа правовых актов. Выделяют грамматическое, логическое, систематическое, специально-юридическое, историко-политическое и телеологическое толкование.

Грамматическое толкование представляет собой совокупность специальных приемов, направленных на уяснение морфологической

и синтаксической структуры текста акта, выявление значения отдельных слов и терминов, употребляемых союзов, предлогов, знаков препинания, грамматического смысла всего предложения.

Логическое толкование предполагает использование законов и правил логики для уяснения подлинного смысла нормы, который иногда не совпадает с ее буквальным изложением из-за неудачно выбранных законодателем словесных форм.

Систематическое толкование — это уяснение содержания и смысла правовых предписаний исходя из места, которое они занимают в данном нормативном акте, институте, отрасли и всей системе права в целом. В систематическом толковании нуждаются все правовые нормы, но особенно нормы отсылочные и бланкетные.

Историко-политическое толкование заключается в изучении исторической обстановки создания акта, расстановки политических сил, социально-экономических и политических факторов, обусловивших появление акта и оказавших влияние на волю законодателя.

Телеологическое (целевое) толкование правовых актов направлено на установление целей их издания: непосредственных, отдаленных, конечных.

Специально-юридическое толкование связано с анализом специальных терминов, технико-юридических средств и приемов выражения воли законодателя.

По тому, кто разъясняет правовой акт, различают *официальное* и *неофициальное* толкование. Значение того и другого неравнозначно. Официальное толкование исходит от компетентных государственных органов и является юридически обязательным. Неофициальное толкование не обладает властно-обязательной силой. В любом случае толкование, противоречащее закону, не подлежит использованию. Особое значение имеют акты толкования Конституции, которые дает Конституционный Суд. Они общеобязательны, окончательны, не подлежат обжалованию.

В России для практических работников в области отправления юстиции большую роль играют разъяснения, исходящие от высших судебных инстанций. Для прокурорско-следственных работников имеют значение в этом плане директивные разъяснения и приказы Генерального прокурора, для работников милиции — приказы и инструкции, исходящие от министра внутренних дел. Авторитет подобных актов толкования основывается на хорошем знании законодательства, обобщении большой практики его применения и авторитете самого органа для определенной категории правоприменителей и граждан.

Неофициальное толкование (обыденное, компетентное и доктринальное) базируется на авторитете того, кто его дает (просто граждане, специалисты, ученые), но, как уже было замечено, не имеет юридической силы.

В зависимости от сферы действия актов разъяснения правовых норм в литературе проводится деление толкования на *нормативное* и *казуальное*. Нормативным толкованием считается то, результаты которого распространяются на неопределенный круг лиц и случаев, т. е. такое толкование, которое подобно норме права имеет общий характер (общее действие). Казуальным толкованием называют разъяснение нормативного акта, обязательное для одного конкретного случая.

Глава 4

ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ, ЗАКОННОСТЬ И ПРАВОПОРЯДОК. СИСТЕМА РОССИЙСКОГО ПРАВА

§ 1. Правовые отношения

Одна из ближайших целей органа, издающего правовые нормы, состоит в наделении участников общественных отношений правами и обязанностями, в установлении между ними определенных связей. В результате издания нормативных актов часто возникают новые общественные отношения, но даже те, что существовали до принятия каких-то норм, поскольку стали предметом правового регулирования, приобретают новое качество. Именно в этой плоскости ставится вопрос о правовых отношениях.

Правовые отношения — это особая юридическая связь между участниками социального общения, наделенными взаимно корреспондирующими (связанными) правами и юридическими обязанностями.

Правовые отношения — это своеобразная форма или даже модель фактических общественных отношений. отождествлять те и другие не следует. Например, супруги, состоящие в зарегистрированном браке, могут не поддерживать между собой никаких фактических отношений и жить в разных городах и странах, но правовые отношения от этого не рвутся. В юридической связи они продолжают пребывать, что влечет за собой определенные последствия.

Правовые отношения призваны определять поведение неких сторон и тем самым конкретизировать государственную волю, выраженную в правовых нормах. На основе норм права и в полном соответствии с ними посредством правоотношений вносится элемент упорядоченности в реальные общественные отношения.

Правовые отношения в своей совокупности и в реальном воплощении составляют правовой порядок общества. Поэтому для надлежащей правовой ориентации гражданину полезно иметь представление не только о действующих в обществе правовых нормах, но и о тех отношениях, которые складываются на основе нормативных предписаний.

Каждое правоотношение может быть охарактеризовано по его составу:

- *субъекты правоотношений* — граждане (физические лица), должностные лица, органы, учреждения, организации;

- *содержание правоотношений*, которое составляют субъективные права и юридические обязанности сторон (субъектов) правоотношений;

- *объекты правоотношений*, т. е. фактические действия (поступки) сторон, на которые направлено содержание правоотношений и с проведением которых правоотношение прекращается.

Так же, как и нормы права, правоотношения подразделяются по отраслевому признаку: конституционно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые, уголовно-правовые и т. д. Принадлежность правоотношения к тому или другому виду обуславливает специфику его состава. В последующих главах учебника будут охарактеризованы основания возникновения, содержание, объекты правоотношений и их участники в той или другой отрасли права. Здесь же обратим внимание на понятия, относящиеся к любым правоотношениям: **правосубъектность, правовой статус, правоспособность и дееспособность.**

Правосубъектность означает признаваемую государством чью-либо способность выступать в качестве носителя субъективных прав и юридических обязанностей и, следовательно, в качестве стороны правового отношения. Правосубъектность включает в себя правовой статус субъекта права, его правоспособность и дееспособность.

Правовой статус — это вся совокупность прав и обязанностей, принадлежащих субъекту права.

Правоспособность — способность субъекта быть носителем прав и обязанностей в конкретных правоотношениях.

Дееспособность — способность физического лица своими действиями приобретать и осуществлять принадлежащие ему права и обязанности.

Применительно к организациям, а иногда и по отношению к гражданам (вступить в брак, избирать и быть избранными и т. п.) правоспособность и дееспособность неразделимы.

Для возникновения правовых отношений необходимо наличие действующих норм права. Но не только норм. Реальные правовые связи устанавливаются лишь по наступлении юридических фактов. Так, возникновение наследственных правоотношений следует за смертью наследодателя; семейные правоотношения складываются после совокупности действий, связанных с регистрацией брака; трудовые правоотношения — после принятия на работу и т. д.

Обстоятельства, которые предусмотрены в законе и иных источниках права в качестве основания возникновения, изменения и прекращения правовых отношений, называются юридическими фактами. Это

могут быть и события, и действия людей. Причем последние могут являться юридическими фактами независимо от проявления воли человека на вступление в правовое отношение (например, авторское право и соответствующие правоотношения возникают у поэта независимо от того, думал ли он об этом, сочиняя очередное стихотворение). В особую группу юридических фактов объединяются неправомерные действия людей.

Содержание правоотношения образуют *субъективное право и юридическая обязанность*.

Содержание правоотношения легче всего проследить на каком-то типичном жизненном примере. Возьмем договор купли-продажи квартиры. Каковы субъективные права и юридические обязанности продавца и покупателя после заключения договора (удостоверения его у нотариуса)? Права эти троякого рода. Продавец, во-первых, приобретает возможность потребовать от покупателя передачи оговоренной в договоре суммы, т. е. претендовать на определенные действия со стороны обязанного лица. Во-вторых, он имеет возможность выбора варианта собственного поведения в этой части, например воздержаться от получения денег, не заявлять претензий. В-третьих, он приобретает возможность требовать определенных действий со стороны гарантов договора, в частности искать защиту в суде, если покупатель уклоняется от уплаты. В свою очередь покупатель может требовать освобождения проданной квартиры, но может и не въезжать в нее. Он также может обратиться в суд с иском о выселении бывшего собственника квартиры.

Таким образом, **субъективное право** — это всегда вид и мера возможного поведения его носителя: собственное поведение, претензии на поведение обязанных лиц, требования юридической защиты.

В зависимости от отраслевого содержания субъективного права оно может включать тот или иной набор специфических правомочий. Например, обвиняемый имеет право знать, в чем он обвиняется, и давать объяснения по предъявляемому ему обвинению; представлять доказательства, заявлять ходатайства, а также другие права, указанные в уголовно-процессуальном законе. Каждое из этих правомочий, предусмотренных законом, в результате теоретического анализа может быть отнесено либо к правомочию пользоваться определенным благом (например, возможность иметь защитника), либо к правомочию на собственные действия (например, право давать объяснения по предъявленному обвинению), либо к правомочию потребовать выполнения другой стороной (органом дознания, прокурором, следователем, судом) соответствующей обязанности, либо к праву обратиться к компетентным органам государства за защитой нарушенного права (например, право приносить жалобы на действия и решения лица, производящего дознание, следователя, прокурора и суда).

Юридическая обязанность — это вид и мера должного поведения стороны правоотношения.

В отличие от субъективного права от исполнения юридической обязанности нельзя отказаться. Отказ от исполнения юридической обязанности является основанием для юридической ответственности. Ответственность возникает и в том случае, если субъект недобросовестно относится к исполнению обязанностей, действует вразрез с требованиями правовой нормы. Точно так же, как и субъективное право, юридическая обязанность является мерой поведения субъекта правоотношения. Мера — это те границы осуществления обязанности, которые предусмотрены в правовой норме. Выход за эти границы означает либо недобросовестное отношение к обязанности, либо злоупотребление, посягательство на субъективное право другого участника правоотношения.

§ 2. Значение законности и правопорядка в современном обществе

Принятие государством законов и подзаконных нормативных актов еще не обеспечивает того, что содержащиеся в них нормы права будут реализованы, что содержащаяся в них государственная воля воплотится в реальную ткань общественных отношений. Необходимо создать условия, чтобы все субъекты, кому эти нормы адресованы, соблюдали содержащиеся в них правовые предписания и требования, обеспечивали законность.

Законность — это совокупность требований точного соблюдения норм, содержащихся в законах и основанных на них подзаконных нормативных актах, всеми участниками общественных отношений (государством, его органами, должностными лицами, общественными организациями, гражданами). Она закрепляется в конституции и других законах как принцип, реализуется в метод деятельности всех носителей прав и обязанностей и становится, таким образом, режимом общественной жизни, суть которого в том, что большинство участников общественных отношений соблюдает, исполняет правовые требования и предписания.

Обеспечение законности — одно из важных направлений деятельности государства.

Появление законности вплетается в процессы происхождения права и государства, ее природа напрямую связана с законотворческой деятельностью. Но под законностью следует понимать не законы, не их совокупность и даже не управление обществом с помощью законов, хотя последнее понимание очень тесно соприкасается с режимом законности. Если нет законов, то и о законности речи не будет. **Законы** — основа законности. Управление людьми посредством издания зако-

нов, которые содержат общие правила поведения, обязательные для исполнения, — альфа и омега законности. Но очень часто в истории случалось так, что издавалось много законов, а законности, по существу, не было.

Законность — это совокупность многообразных, но одноплановых требований, связанных с отношением к законам и проведению их в жизнь: требования точно и неуклонно соблюдать законы всеми, кому они адресованы; требования соблюдать иерархию законов и иных нормативных актов; требования того, чтобы никто не мог отменить закон, кроме органа, который его издал (непререкаемость закона).

Это главные требования, составляющие содержание законности. Они могут быть сформулированы непосредственно в законах, провозглашаться официальными властями или выражаться как-то иначе. Если они только провозглашаются, но не выполняются, законность будет формальная. Если названные требования проводятся на деле (независимо от того, как они выражены и как часто о них говорят) — законность реальная.

Трудно представить себе государство, которое обходилось бы без законов, хотя история знает времена, когда государство ориентировалось преимущественно на использование силы, а не на право (когда гремит оружие, законы молчат). Однако даже при наличии законов в так называемом полицейском государстве, если они не устраивают тех, кто пришел к власти, а открыто отказаться от них они не решаются и заменить своими законами еще не успели, власти отбрасывают законность и начинают управлять с помощью подзаконных (часто полусекретных) актов и основанных на них дискреционных (произвольных) полномочиях должностных лиц государства. В лучшем случае в государстве, где сильны исполнительные и карательные органы, а не законодательные, устанавливается режим формальной законности, при котором «болтают с одной целью — надувать простонародье», т. е. говорят о торжестве законов, а на самом деле попирают их.

Таким образом, прослеживая связь государства и законности, можно констатировать наиболее *органичное соединение режима законности с демократией*, с деятельностью правового государства, в котором главенствуют законодательные органы, а все остальные не только подчинены закону, но видят свое назначение в проведении законов в жизнь.

Поддержание режима законности обеспечивается системой гарантий законности. Под ними понимают как объективно складывающиеся факторы общественной жизни, так и специально предпринимаемые меры упрочения режима точного и неуклонного воплощения требований закона в жизнь. Рисунки 1 и 2 дают наглядное представление о гарантиях законности. При этом на рис. 1 следует учесть, во-первых, взаимную связь всех гарантий законности и, во-вторых, то обстоятель-



Рис. 1. Гарантии законности

ство, что формирование сознания и соответствующая организационная работа как бы предваряют все остальные гарантии.

Понимание важности режима законности для жизни общества требует обращения еще к двум острым вопросам: к вопросу соотношения законности и целесообразности и к вопросу единства законности.

В разное время в том или ином государстве, в особенности в периоды ломки существующих отношений, обострялась проблема соотношения законности и целесообразности. И это понятно. Законотворчество не успевает за коренными изменениями в общественных отношениях. Законы оказываются вдруг пробельными, несовершенными. А главное — они перестают удовлетворять новые общественные силы, начинают отягощать новую политику. Политики и некоторые юристы предлагают отбросить в сторону законы, решать вопросы (юридические дела) свободно, исходя из жизненных потребностей, интересов сторон, собственного понимания справедливости. Сто лет назад, на рубеже веков, в таких условиях в Европе формировалась школа «свободного пра-



Рис. 2. Правовые гарантии законности

ва». Нечто похожее мы могли наблюдать недавно в условиях российской действительности. Старые нормативные акты (особенно ведомственные) тормозили поступательное движение к новому обществу, а новые находились в состоянии становления и не всегда по своему качеству удовлетворяли потребностям преобразований.

В принципе отход от законности нельзя обосновать ссылками на целесообразность. Юристы, по существу, были едины в том, что наиболее целесообразное решение основано на законе и вопрос о целесообразности может ставиться только в рамках закона.

Однако вопрос о соотношении законности и целесообразности не так прост, как может показаться. Его нельзя решать вне исторических рамок, без учета конкретных условий жизни общества. История знает примеры того, как в интересах прогресса, во имя великих революционных идей судьи и администраторы руководствовались именно целесообразностью, а не «мертвой буквой статьи закона». Истории известно и другое: некоторые люди сознательно лишали себя различных выгод и даже шли на смерть во имя торжества законности и порядка. *Dura lex sed lex* (Закон суров, но таков закон) — это тот самый принцип, который обязывает исполнять и уважать любой закон.

Сегодня приводят довольно много аргументов и примеров в пользу как принципа законности, так и целесообразности решения вопреки конкретному закону. Сторонников законности всегда отпугивал произвол суда и администрации при допущении малейшей возможности отхода от закона. Приверженцев принципа целесообразности отталкивает бездушное понимание правовой нормы, хотя часто разногласия между теми и другими являются мнимыми.

Закон требует обоснованности решений. В некоторых случаях данное требование приобретает самостоятельное значение. Это проявляется именно там, где закон позволяет, не выходя за его рамки, учитывать соображения целесообразности. Нормативный акт, как правило, предполагает один вывод в смысле юридической квалификации соответствующих обстоятельств, но в смысле юридических последствий и их меры чаще предоставляет возможность выбора наиболее целесообразного решения.

Коль скоро общество управляется с помощью предписаний общего характера, имеющих общеобязательное значение, приобретают особый вес правовые ценности, среди которых первое место отводится законности. Допущение отхода от принятых законов и обхода или нарушения их под предлогом целесообразности всегда чревато серьезной угрозой правопорядку в целом. Поэтому законы считаются целесообразными и подлежащими обязательной реализации вплоть до их дополнения, изменения или отмены.

Проблема единства законности приобретает большую политическую остроту во многих субъектах Российской Федерации в связи

с движением за утверждение их прав, самостоятельности, преодоление неоправданного командования из центра, устранение бюрократизма и т. д. При этом нельзя забывать о теоретической стороне вопроса. Если не сводить законность к законодательству (оно, естественно, может быть разным), а видеть в ней особый правовой режим, совокупность требований точного и неуклонного проведения установлений законодателя в жизнь, то, надо полагать, законность должна быть единой во всей Российской Федерации в целом и в каждом ее субъекте.

Единство законности следует связывать с компетенцией центра в лице его органов и компетенцией субъектов Федерации в лице органов власти и управления последних. Требования законности едины к центральным органам, обязанным соблюдать не только свои законы, но и законы субъектов Федерации, и к органам субъектов Федерации. И те и другие призваны соблюдать не только собственные законы.

Закон теряет юридическую силу, если он издан в нарушение компетенции соответствующего органа. При коллизиях местных нормативно-правовых актов приходится выяснять юридическую силу акта. Высшей юридической силой по вопросам, отнесенным к ведению центральных органов, обладают их акты. Далее идут законы субъектов Федерации, которые регулируют общественные отношения в соответствии с волей вышестоящих органов. По вопросам, отнесенным к исключительному ведению субъектов Федерации, нет акта более высокой юридической силы, чем закон субъекта Федерации. Общее правило таково, что акты органов управления — правительства, министерств и ведомств, исполнительных органов местных органов власти — являются подзаконными и уступают парламентским актам.

К сожалению, практика государственного управления знает немало примеров того, как центральные министерства и ведомства бесцеремонно игнорируют права субъектов Федерации и компетенцию их высших органов государственной власти. Это соответствовало общей тенденции подмены представительных органов подотчетными им органами управления. В качестве ответной реакции наблюдаются столь же пагубные стремления противопоставить законодательство субъектов Федерации законодательству центральных органов.

Должна быть разработана система мер и государственно-правовых механизмов для защиты прав субъектов Федерации и для предотвращения случаев злоупотребления данными правами, обеспечения единства правовой системы, защиты конституционных прав и законных интересов граждан.

На уровне федеративных отношений может стать актуальным и единство самих законов, единство правового регулирования. Скажем, принимаются законы о гражданстве в различных республиках. Если не учитывать ситуацию единого государства и единого гражданства, можно принять такие положения, которые заведут практические органы

и прежде всего самих граждан в тупик, из которого без потерь не выбраться. Так, одни республики могут признать гражданами только тех, кто родился на их территории, независимо от места их проживания, другие будут устанавливать гражданство ребенка в зависимости от гражданства одного родителя и т. д. Кто-то установит ценз оседлости, кто-то — ценз грамотности или владения языком. Появятся лица с двойным и тройным гражданством, лица без гражданства данной республики, но с гражданством другой, лица без гражданства вообще. Все это в итоге может привести к положению, существовавшему во времена всеобщей феодальной раздробленности, к затруднению экономических, культурных, политических связей, к ущемлению прав человека.

Следить за единством законности в правотворческой деятельности призваны Конституционный Суд и прокуратура в порядке осуществления функций общего надзора.

Единство законности в сфере реализации права призваны обеспечивать суды и те органы, которые имеют право на официальное толкование правовых норм.

В результате реализации требований законности в обществе происходит упорядочение общественных отношений: закрепляются и поддерживаются те из них, которые соответствуют интересам общества и государства; другие развиваются в соответствующем направлении, определенном правовыми нормами; пресекаются нежелательные, запрещенные законом деяния. Закрепленное в законах и других нормативных актах «бумажное» право становится «правом жизни», возникает порядок.

Правопорядок — это состояние упорядоченности общественных отношений, основанное на праве и законности.

Именно правопорядок является главной целью правового регулирования общественных отношений, именно для его достижения издаются нормативные акты и принимаются меры, направленные на обеспечение законности.

Правопорядок — составная часть и определенное качество общественного порядка. Последний сопрягается не только с правом, с нормами законов и подзаконных актов. В установлении и оценках общественного порядка имеют большое значение и иные социальные нормы (обычаи, религиозные нормы, нормы общественных организаций и др.).

Общественный порядок — это определенное качество (свойство) системы общественных отношений, состоящее в такой упорядоченности социальных связей, которая обеспечивает согласованность и ритмичность общественной жизни, беспрепятственное осуществление участниками общественных отношений своих прав и обязанностей и защищенность их обоснованных интересов, общественное и личное спокойствие.

В обыденной жизни общественный порядок понимают узко — как порядок отношений в общественных местах. Такой подход условен, служит прагматическим целям. Он направлен на уголовно-правовую и административно-правовую охрану порядка в общественных местах. Широкое же, строго научное понимание общественного порядка и правопорядка предполагает и конституционно-правовые отношения, и гражданско-правовые, и все иные связи. Упорядоченная система всех правовых отношений — это и есть правопорядок.

Именно в самом широком понимании правопорядка встает задача его создания и укрепления в связи с теми преобразованиями в России, которыми отмечено ее развитие в начале третьего тысячелетия.

§ 3. Система российского права. Отрасли права. Роль международного права

Изучение права предполагает общее представление о системе права, т. е. о строении права, о его структурных частях.

Система права — подразделение всей совокупности правовых норм на **отрасли права** (конституционное, административное, гражданское, уголовное, семейное и т. д.) и **институты права** (избирательное право, институт собственности, институт необходимой обороны и т. д.) в зависимости от **предмета** (объема и сложности регулируемых общественных отношений) и **метода регулирования** (метод прямых предписаний, метод дозволений, диспозитивный метод и пр.).

Отрасли права — большие совокупности правовых норм, которые регулируют своим особым методом одинаковые по своему характеру выделившиеся в особую большую группу общественные отношения.

Институт права — тоже совокупность норм, но уже в рамках отрасли права.

Юристы выделяют и подотрасли права. Например, в рамках гражданского права указывают на авторское право, наследственное право или в рамках земельного права выделяют водное и т. д.

Ведущее место в системе национального права отводится *конституционному праву*. Это объясняется тем, что конституционное право регулирует наиболее важные отношения, связанные с государственным устройством, закреплением и охраной прав человека и гражданина.

Традиционно большую роль в жизни общества играет *трудовое право*. Оно регулирует отношения рабочих и служащих в процессе их трудовой деятельности (заключение и расторжение трудовых договоров, условия работы, трудовые споры и т. д.). Сегодня на роль значимой отрасли претендует *экологическое право*. Всегда важно для защиты своих прав и свобод знать основные положения процессуальных отраслей — *уголовно-процессуального, гражданско-процессуального*

права и др. В процессуальных нормах содержатся положения, устанавливающие порядок совершения определенных действий, сроки их совершения и иные условия.

С давних времен существует деление права на публичное и частное. Публичное право регулирует отношения, в которых хотя бы одной из сторон является государство. Отношения между гражданами, и в частности производственная и потребительская сферы, имущественные отношения требуют частноправового регулирования. В качестве критерия разграничения частного и публичного права уместно указать на разницу в методах правового регулирования. Для публичного права характерен метод централизации (субординации, власти — подчинения), а для частного — метод децентрализации (координации, автономии, равноправия). Требования публичного права императивны, не допускают отступлений, каких-либо договоренностей участников правоотношений.

С некоторых пор в России начинает приобретать особое значение *международное право*.

Международное право представляет собой совокупность норм и принципов, устанавливающих права и обязанности государств в процессе их взаимного общения.

Среди важнейших принципов международного права называют принцип суверенного равенства государств, принцип неприменения силы и угрозы силой, нерушимости границ, территориальной целостности государства, мирного разрешения международных споров, невмешательства во внутренние дела, принцип всеобщего уважения прав человека, самоопределения наций и народов, принцип сотрудничества, добросовестного выполнения международных обязательств.

В составе международного права выделяют право международных договоров, дипломатическое право, морское право, воздушное право, атомное право, международное космическое право. Ту часть международно-правовых норм, которая имеет своим предметом права мирного населения, военнопленных, защиту прав человека в чрезвычайных условиях и т. п., объединяют под наименованием международного гуманитарного права. Всем известны основные международные организации, такие, например, как ООН, ОБСЕ и др., которые призваны обеспечивать действие международного права. Активнее стали функционировать соответствующие судебные инстанции. Россия стала участником ряда европейских соглашений. Она входит, в частности, в Совет Европы.

Советская доктрина в свое время хотя и признавала значение международного права и ряда международных организаций, но решительно возражала против первенства международно-правовых норм перед внутригосударственными. Считалось нарушением государственного суверенитета ставить международное право выше норм конституции-

онного права любого государства. Советские ученые в большинстве своем отрицали также признание гражданина (индивида) субъектом международного права. На все были свои идеологические и политические причины.

Сегодня вопрос получил конституционное решение. Часть 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации зафиксировала два принципиальных положения. Во-первых, в правовую систему Российской Федерации в качестве ее составной части входят теперь общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Во-вторых, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора.

Таким образом, примат в настоящем смысле этого слова над внутренними законами имеют только международные договоры Российской Федерации. Что же касается международного права, то оно просто объявляется как бы внутренним. И не все, а только определенная часть его. На практике всякий раз возникает вопрос, являются те или иные принципы и нормы международного права общепризнанными. Во всяком случае, теперь суды, в особенности Конституционный Суд Российской Федерации, обосновывают свои решения в том числе и ссылками на нормы и принципы международного права.

Повышение роли международного права связано с процессами интернационализации, расширением международных связей, сотрудничеством народов в самых разных областях своей жизни. Государства объединяются в самые разные союзы и сообщества. Вырабатываются единые стандарты поведения. Придается громадное значение международно-правовой защите прав и свобод человека и гражданина. Единство мира делает необратимыми процессы сближения национальных правовых систем на базе взаимодействия с системой международного права.

Г л а в а 5

ПРАВОНАРУШЕНИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

§ 1. Понятие, виды и причины правонарушений

Правонарушения составляют лишь часть правового поведения. Последнее охватывает как правомерное, так и неправомерное поведение. Правовое поведение в целом определяют как социально значимое и подконтрольное сознанию и воле поведение граждан и их объединений, предусмотренное правом и влекущее правовые последствия.

Правонарушение — это виновное противоправное и вредоносное поведение деликтоспособных лиц, влекущее юридическую ответствен-

ность. Имеются в виду не только физические лица (граждане), но и так называемые юридические лица, к которым относятся разного рода организации.

Правонарушение — это *поведенческий акт*, это активное действие, но в некоторых случаях и бездействие (например неоказание помощи, неисполнение должностным лицом возложенных на него служебных обязанностей, неисполнение условий договора и т. п.). Событие как юридический факт, к примеру гибель людей или имущества в результате стихийного бедствия, не является правонарушением, так как не идет речь о поступках людей.

Правонарушением нарушаются нормы права, Это *деяние, запрещенное нормами права, противоправное*. Поведение, не соответствующее иным социальным нормам — нравственным, корпоративным, обычным, не будет являться правонарушением, если оно одновременно не запрещено правовыми нормами, если оно уходит в юридически безразличное поведение.

Правонарушение *причиняет вред охраняемым правом общественным отношениям*, ущемляет субъективные права участников правоотношения, т. е. это деяние вредное и в силу этого в большей или меньшей степени общественно опасное.

Правонарушение — это *виновное деяние*. Лицо должно сознавать, что оно действует противоправно. Если оно не осознает вредоносности и общественной опасности своих поступков в силу малолетства, невменяемости либо других обстоятельств, то не будет и правонарушения.

Правонарушение — это *деяние лица, способного нести юридическую ответственность, деликтоспособного лица*. Нести ответственность за совершенное преступление может человек, достигший определенного возраста. Деликтоспособность организаций наступает, как правило, с момента учреждения (регистрации).

За совершение правонарушения *лицо обязано претерпеть* определенные *неблагоприятные последствия* в основном личного или имущественного характера, т. е. понести юридическую ответственность.

Юридически значимые признаки правонарушения обобщаются в понятие «юридический состав правонарушения», который предполагает вместе с характеристикой того, кто совершил правонарушение (субъекта), и его отношения к совершенному (наличие и форма вины), характеристику объекта посягательства, установление способов и иных обстоятельств совершения правонарушения (объективная сторона).

По степени общественной опасности правонарушения подразделяют на *преступления* и *проступки*.

Преступление — это виновное противоправное поведение, нарушающее нормы уголовного права и наносящее ущерб самым существенным общественным отношениям. «Преступлением признается винов-

но совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания» (ч. 1 ст. 14 УК РФ).

Преступления — наиболее серьезный вид правонарушений, обладающий самой высокой степенью общественной опасности, поэтому их совершение влечет применение мер уголовного наказания.

Проступки — это все остальные правонарушения, не признанные преступлениями. Они характеризуются меньшей степенью общественной опасности.

Отнесение того или иного деяния к преступлению или к проступку во многом зависит от того, насколько большой вред усмотрел законодатель в том или ином варианте поведения, каков характер этого вреда и насколько острой является потребность в борьбе с такого рода видом противоправного поведения.

В зависимости от того, в какой сфере жизни проступки были совершены, от вида нарушенных норм права, от характера нанесенного вреда и применяемых к нарушителю санкций выделяют следующие их виды.

Гражданско-правовые проступки — это правонарушения, наносящие вред урегулированным нормами гражданского права имущественным и связанным с ними личным отношениям, а также отношениям, урегулированным определенными нормами трудового, семейного, аграрного права. В отличие от преступлений в законодательстве не содержится определения и исчерпывающего перечня гражданских правонарушений.

Административно-правовые проступки — это правонарушения, наносящие вред общественным отношениям в области государственного управления, которые урегулированы нормами административного, финансового, земельного и некоторых других отраслей права. Административные проступки мешают нормальной исполнительной и распорядительной деятельности государственных органов, посягают на общественный порядок, права и законные интересы граждан.

Дисциплинарные проступки — это правонарушения, наносящие вред внутреннему порядку деятельности предприятий, учреждений, организаций. В отличие от административных они совершаются по службе. Они подрывают служебную, воинскую, производственную дисциплину и наносят вред нормальному функционированию соответствующих организаций.

Все правонарушения — явления для общества крайне нежелательные. Поэтому общество и государство стремятся к их ликвидации. Сегодня признано, что полного искоренения преступлений, не говоря уже о других правонарушениях, ожидать трудно. Но для успешной борьбы с ними необходимо знать их причины — те обстоятельства, наличие которых обуславливает существование правонарушений.

Определение причин преступности и правонарушаемости вообще — проблема серьезных научных исследований. Окончательных

выводов по этому вопросу нет, да и не может быть, так как в разное время в разных странах у разных народов существует своя система многообразных материальных, духовных и социальных факторов, выступающих в своей совокупности причиной определенной разновидности правонарушений. Отдельные авторы, правда, утверждали, что существуют прирожденные преступники, поведение которых обусловлено биологически. Они обладают специфическими внешними признаками (асимметрия черепа и лица, скошенный и низкий лоб, массивная нижняя челюсть, большие оттопыренные уши, косоглазие и др.) человека преступного типа, являются потенциальными преступниками. Это крайность биологизации причин преступности. Есть и другая крайность, когда никакие биологические факторы не принимаются во внимание, а все дело сводится исключительно к социальным обстоятельствам.

Долгое время в отечественной науке господствовали следующие основные выводы.

Преступность существовала не всегда, при первобытно-общинном строе ее не было, она появилась с возникновением частной собственности, с разделением общества на классы, с образованием таких социальных институтов, как государство и право. Преступность — исторически преходящее явление. Это неотъемлемая часть социальной действительности в эксплуататорских общественно-экономических формациях (рабовладельческой, феодальной и буржуазной). Экономически господствующий класс, развращенный частной собственностью, экономической и политической властью, не считается ни с какими запретами и совершает преступления. Отдельные представители эксплуатируемого класса вследствие своей нищеты для улучшения материального положения также вынуждены вести себя неправомерно. Одно из самых тяжких преступлений в обществе, расколотом на классы, — борьба эксплуатируемых масс за политическую власть, сопротивление угнетению.

Для того чтобы ликвидировать преступность как явление, необходимо устранить разделение общества на классы. Это положение обычно подтверждали цитатами из работ классиков марксизма-ленинизма.

Советские криминологи говорили о том, что в социалистическом обществе уничтожена социальная база преступлений, что они чужды природе социалистического строя и постепенно должны отмереть. Их временное сохранение обусловлено определенными причинами как объективного (трудности строительства нового общества), так и субъективного (существование в сознании части граждан антиобщественных установок, нравственных изъянов) характера. Выделялись и условия, способствующие сохранению и действию этих причин в социалистическом обществе. Это упущения в воспитательной работе, недостатки в хозяйственно-организаторской деятельности, несовер-

шенство законодательства, недостатки в работе правоохранительных органов, влияние идеологического воздействия капиталистического мира и т. д. Однако в социалистическом обществе все противоречия носят неантагонистический характер и постепенно преодолеваются с укреплением материальной базы общества, повышением уровня жизни и культуры общества, совершенствованием правового регулирования, совершенствованием деятельности правоохранительных органов.

Было бы крайностью отвергать достижения советской криминологии. Но, к сожалению, она практически замалчивала основные пороки того общества, которое объявлялось социалистическим.

При всей историчности классового подхода он не исчерпывает всего содержания проблемы. Однако, как бы то ни было, знание факторов, вызывающих противоправное поведение, определяет и средства их устранения. Поэтому уйти от ответов также нельзя.

По-видимому, следует поискать золотую середину. Человек — существо биосоциальное, т. е. одновременно и биологическое и общественное, поэтому правонарушение вызывается факторами и биологического и социального характера. В неустроенном обществе, в обществе с неразвитыми социальными институтами, в обществе неравенства и социальной несправедливости решающее значение имеют социальные факторы. В хорошо устроенном обществе приходится отыскивать иные решающие факторы.

По-видимому, следует более четко разграничивать *причины, условия и поводы* правонарушения. Причина правонарушений — это негативное явление, их вызывающее. Условия правонарушений — это отрицательные обстоятельства, формирующие причину, влияющие на нее. Поводы — это отрицательные обстоятельства ситуативного характера, являющиеся толчком, стимулом для действия причины. Поводы провоцируют совершение правонарушения. Причина правонарушений — это стремление лица удовлетворить или проявить противоправным способом свои интересы, стремления, эмоции. Эта причина сопутствует всем правонарушениям в любое время, в любом обществе. Она существует объективно, так как объективны противоречия общественного развития. Условия правонарушений, формирующие причину, усиливающие или ослабляющие ее действие, крайне разнообразны, они зависят от конкретной социальной действительности того или иного общества.

Можно говорить о следующих условиях правонарушений современного российского общества: кризис власти, поляризация социальных интересов, низкий уровень материальной жизни населения, кризис морали, низкий уровень правовой культуры граждан, различные виды отклоняющегося поведения (речь идет прежде всего об алкоголизме и наркомании), несовершенство законодательства, недостаточная эффективная работа правоохранительных органов и др.

Борьба с правонарушениями включает в себя два основных направления — предупреждение совершения правонарушений и последовательную реализацию юридической ответственности за уже совершенные правонарушения. Для того чтобы предупреждать правонарушения, необходимо воздействовать на их причины и условия. Поскольку, как указывалось выше, они представляют собой комплекс многообразных факторов, для их устранения необходимы не только специально-юридические меры (правотворчество, правоприменительная деятельность правоохранительных органов), но и социальные мероприятия. В современной России открываются возможности для подлинно научного анализа состояния и тенденций развития преступности, поскольку стала открытой статистика преступности, поскольку публикуются иные данные, имеющие к ней отношение, но остававшиеся долгое время закрытыми.

На VII Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями стратегии (меры) борьбы с преступностью были разделены на косвенные и прямые. К косвенным были отнесены те меры, которые направлены в целом на улучшение образа жизни населения, на решение социальных и экономических проблем. Это — обеспечение занятости, необходимых жилищных условий, питания, образования, пенсионное обеспечение, создание условий для полезного проведения свободного времени, особенно молодежи, сокращение безработицы. Сюда же относится создание социальных программ, направленных на обеспечение финансовой и иной помощи лицам, находящимся в тяжелом материальном положении, в том числе и бывшим правонарушителям, освобожденным из мест заключения. К прямым стратегиям (или к специальным мерам борьбы с преступностью) VII Конгресс ООН отнес следующие:

а) уменьшение практических возможностей для совершения преступлений (т. е. устранение технических и организационных условий, способствующих деятельности преступников: охрана помещения, улучшение уличного освещения, патрулирование полицейских, использование охранной сигнализации и т. п.);

б) воспитательно-предупредительная и информационная работа с населением, в том числе с учащимися (информация о мерах по предупреждению преступности и о работе правоохранительных органов; правовое воспитание; пропагандистские мероприятия с использованием средств массовой информации);

в) вмешательство в кризисные ситуации (от простого совета по телефону до предоставления жилья, устройства на работу, решения острых или затянувшихся конфликтов);

г) привлечение общественности к борьбе с преступностью (создание общественных и смешанных государственно-общественных органов для профилактической работы; воспитание в чужих семьях детей

из неблагополучных семей; создание общественных органов для разрешения споров — типа советов старейшин или товарищеских судов; привлечение к профилактической деятельности женских и молодежных организаций);

д) оказание помощи жертвам преступлений (государственная компенсация, моральная и социальная поддержка).

Состав правонарушения — это совокупность его обязательных признаков (или элементов). К элементам состава правонарушения относятся:

- объект правонарушения;
- объективная сторона правонарушения;
- субъект правонарушения;
- субъективная сторона правонарушения.

Отсутствие одного из элементов означает отсутствие состава правонарушения.

Объект правонарушения — это охраняемые правом общественные отношения, которым наносится ущерб. Объект правонарушения — это не вещи, которые похищаются, не деньги, которые не возвращаются или не уплачиваются, не документы, которые подделываются, не человек, которого оскорбляют или избивают. Объектом правонарушения является соответствующее нарушенное субъективное право — право собственника на владение имуществом, право кредитора или продавца на получение денег, право государства на нормальное осуществление государственного управления, право человека на достоинство и личную неприкосновенность и т. д.

Объективная сторона правонарушения. Ее составляют те элементы противоправного поведения, которые характеризуют его как определенный акт внешнего проявления в объективной действительности. Принято различать обязательные и факультативные признаки объективной стороны правонарушения. К обязательным признакам относятся противоправное деяние, вредные последствия противоправного деяния, а также причинная связь между деянием и его вредными последствиями.

Противоправное деяние. Деяние — это акт человеческого поведения, выраженный в активном действии или бездействии. Большинство правонарушений совершается посредством действия, которое может выступать или в форме физического воздействия на людей, животных, предметы материального мира, или в письменной форме, или в устной (словесной) форме, или совершаться с помощью жестов (так называемые конклюдентные действия). Бездействием правонарушение может выражаться в том случае, когда на лице либо организации лежала обязанность, предусмотренная соответствующим нормативным актом либо заключенным договором, и это лицо либо организация данную обязанность не выполнили, — к примеру, органи-

зация в соответствии с договором не построила объект, врач не оказал помощи больному, должник не возвратил деньги, сторож спал вместо того, чтобы надлежащим образом охранять объект, и т. д.

Вредные последствия противоправного деяния. Это тот вред, ущерб, который причиняется противоправным деянием. Вредные последствия могут носить личный, имущественный либо иной характер, они различаются по степени тяжести. Иногда определить вид правонарушения, дать его квалификацию возможно только в зависимости от наступивших последствий. Так, несоблюдение установленных правил по технике безопасности, промышленной санитарии, других правил охраны труда, содержащихся в трудовом законодательстве, с учетом тяжести наступивших последствий может повлечь или дисциплинарную, или административную, или уголовную ответственность. В зависимости от размера похищенного по-разному можно квалифицировать кражу.

Причинная связь между противоправным деянием и его вредными последствиями. Причинная связь — это такая связь между явлениями, в силу которой одно из них (причина) с необходимостью порождает другое (следствие). Здесь следует уяснить основное свойство данной характеристики — *необходимость* наступления последствий именно вследствие деяния. Возможны ситуации, когда, казалось бы, налицо и противоправное деяние, и вредные последствия, однако причинной (т. е. необходимой) связи между ними не будет.

К факультативным признакам объективной стороны обычно относят *место, время, способ, обстановку* совершения правонарушения. Каждое правонарушение совершается в определенном месте, в определенное время, определенным способом и в определенной обстановке. Эти признаки всегда есть у любого правонарушения. Однако они приобретают юридическое значение, т. е. оказывают влияние на квалификацию (оценку) противоправного поведения, не во всех случаях, а лишь тогда, когда указаны в гипотезе соответствующей нормы. Поэтому эти признаки и называются факультативными.

Субъект правонарушения — это лицо (или организация), совершившее правонарушение. Особенности субъекта зависят от вида правонарушения.

Так, субъектом преступления может быть только вменяемое (т. е. способное осознавать общественно опасный характер своего деяния) физическое лицо, достигшее установленного возраста привлечения к уголовной ответственности (16, а в некоторых случаях и 14 лет — ст. 19, 20 УК РФ). В некоторых случаях необходимы специальные признаки, которыми должны обладать субъекты преступления для того, чтобы быть привлеченными к уголовной ответственности по отдельным категориям дел (врач — за неоказание помощи больному, ст. 124 УК РФ, должностное лицо — за получение взятки, ст. 290 УК

РФ, и т. д.). В некоторых странах предусмотрена ответственность в уголовном порядке не только физических лиц, но и организаций.

Административную ответственность может нести лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста. Но есть особенности административной ответственности несовершеннолетних.

Субъект дисциплинарного проступка — лицо, находящееся в трудовых или служебных отношениях с предприятием, учреждением, организацией.

Субъекты гражданского правонарушения — физические и юридические лица. Для физических лиц полная гражданско-правовая ответственность наступает с 18 лет (ст. 21 ГК РФ).

Субъективная сторона правонарушения раскрывает психическое отношение субъекта к совершенному деянию и его последствиям, направленность воли правонарушителя. К признакам субъективной стороны относятся вина, мотив и цель. Иногда здесь же говорят об особом психическом состоянии лица, совершившего правонарушение: например, состояние опьянения, состояние сильного душевного волнения.

Вина — основной признак субъективной стороны правонарушения. Это психическое отношение субъекта к деянию и его последствиям. При отсутствии вины, т. е. без осознания противоправного характера своего поведения и его последствий, не будет и правонарушения. Впрочем, и законодательство, и юридическая практика с древнейших времен и до наших дней знали примеры невиновного привлечения к самым жестким мерам ответственности.

Различают умышленную (прямой и косвенный умысел) и неосторожную (самонадеянность (по УК РФ 1996 г. — легкомыслие) и небрежность) вину (см. законодательные определения в ст. 24–26 УК РФ, ст. 11, 12 КоАП РСФСР).

При *прямом умысле* лицо сознавало противоправный характер своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало наступления этих последствий. При *косвенном умысле* лицо сознавало противоправный характер своего деяния, предвидело его вредные последствия и сознательно допускало наступление этих последствий.

Самонадеянность характеризуется тем, что лицо предвидело возможность наступления вредных последствий своего деяния, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение. Неосторожность в виде *небрежности* выражается в том, что лицо не предвидело возможности наступления вредных последствий своего деяния, хотя по обстоятельствам дела должно было и могло их предвидеть.

Практический смысл состоит прежде всего в различении умысла и неосторожности. За умышленные правонарушения наказание следует более строгое, чем за неосторожные. Более того, отдельные деяния, совершенные умышленно, будут являться правонарушениями, а аналогичное неосторожное поведение может и не быть правонарушением.

В соответствии с ч. 2 ст. 24 УК РФ «деяние, совершенное по неосторожности, признается преступлением только в том случае, когда это специально предусмотрено соответствующей статьей Особенной части настоящего Кодекса».

Мотив — это те внутренние побуждения, которыми руководствовался субъект при совершении правонарушения. *Цель* — это мысленная модель того результата, который стремится достигнуть субъект при совершении правонарушения. И цель, и мотив могут оказывать влияние на квалификацию правонарушения.

Наиболее тщательно все вопросы состава правонарушения разработаны в уголовном праве. Однако возможно соответствующие выводы относительно состава преступления использовать при исследовании и изучении иных видов правонарушений.

Изучаемая юридическая конструкция — «состав правонарушения» — не есть нечто специфическое, относимое только к противоправным деяниям. Любой человеческий поступок представляет собой единство субъективного (т. е. относящегося непосредственно к сознанию, внутреннему миру человека) и объективного (т. е. находящегося вне человека, противопоставляемого субъективному). И в противоправном, и в правомерном поведении можно выделить объективные и субъективные элементы. По аналогии с составом правонарушения анализируется состав правомерного поведения — его объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

§ 2. Понятие и виды юридической ответственности

Понимание юридической ответственности традиционно дискутируется. С некоторых пор стали обращать внимание на так называемую позитивную ответственность. Это когда на какой-то орган (или должностное лицо) возлагается какая-то функция, он призывается к выполнению определенной задачи и при этом подчеркивается важность этой задачи, необходимость внимательного отношения к ее решению, а также и то, что только этот орган (или должностное лицо) выполняет данную функцию во всем ее объеме, не перекладывая организационных обременений на других лиц. Если проанализировать конституционные нормы или нормы, опосредующие деятельность министерств и ведомств, то выяснится, что там чаще идет речь не об ответственности за правонарушения, а об ответственности как долге, соответствующей обязанности государственных органов. Впрочем, и по отношению к гражданам можно вести речь об их позитивной ответственности, если иметь в виду их долг и обязанности перед обществом и государством.

Гораздо чаще юристами анализируется негативная ответственность. Можно воспроизвести в этой связи два определения, каждое из

которых характеризует юридическую ответственность с разных сторон.

Юридическая ответственность — это предусмотренная правовыми нормами обязанность субъекта права претерпевать неблагоприятные для него последствия правонарушения.

Юридическая ответственность — это мера государственного принуждения за совершенное правонарушение, связанная с претерпеванием виновным лишения личного (организационного) или имущественного характера.

Юридическая ответственность является одним из средств борьбы с правонарушениями, средством обеспечения правомерного поведения. Угроза юридической ответственности, соответствующие неблагоприятные последствия — важный фактор в обеспечении правомерного поведения членов общества.

Юридическая ответственность связана с государственным принуждением. Государственное принуждение — это возможность государства обязать субъекта помимо его воли и желания совершать определенные действия. При наличии факта правонарушения государство обязывает лицо (или организацию) претерпевать определенные неблагоприятные последствия.

Государственное принуждение и юридическая ответственность соотносятся между собой как целое и часть. Определенные меры государственного принуждения (т. е. возложение обязанностей без согласия другой стороны) могут применяться не только за совершенное правонарушение, но и в некоторых других случаях. Наряду с юридической ответственностью выделяют такие виды государственного принуждения, как *меры предупредительного воздействия, меры пресечения противоправного поведения, меры защиты*.

Меры предупредительного воздействия — это разновидность мер государственного принуждения, применяемых для предупреждения возможных правонарушений, а также используемых с целью обеспечения общественной безопасности при стихийных бедствиях, крупных промышленных авариях. Это, например, проверка документов; таможенный досмотр; административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (возложение обязанности являться в органы милиции, уведомлять их о перемене места работы или жительства и т. д.); прекращение либо ограничение движения транспорта и пешеходов при возникновении угрозы безопасности движения и т. д.

Меры пресечения — это разновидность мер государственного принуждения, применяемых для прекращения противоправных действий или для предотвращения их вредных последствий. Меры пресечения, в отличие от мер предупреждения, применяются только при наличии правонарушения. Это, к примеру, привод и официальное предостере-

жение лиц, допускающих антиобщественное поведение, не повлекшее за собой юридической ответственности; изъятие имущества (например, холодного и огнестрельного оружия, радиопередатчиков, если нет разрешения на владение ими); административное задержание лиц, совершивших административные проступки; арест; наложение ареста на имущество и т. п.

Меры защиты (восстановительные меры) — это разновидность мер государственного принуждения, применяемых для восстановления нормального состояния правоотношений путем побуждения субъектов права к исполнению возложенных на них обязанностей. К мерам защиты относятся: признание сделки недействительной с возвращением сторон в первоначальное имущественное положение; взыскание долга; возмещение вреда, понесенного при спасании имущества государственных и общественных организаций; взыскание алиментов; восстановление на работе лиц, уволенных незаконно; удержание ошибочно выплаченных работнику сумм; взыскание налогов; отмена незаконного нормативно-правового или правоприменительного акта.

Меры защиты иногда отождествляются с мерами юридической ответственности. Определенные основания для этого есть — ведь меры защиты могут применяться и в качестве реакции на совершенное правонарушение вместо мер юридической ответственности (например, взыскание денежных сумм с должника вследствие неисполнения договора займа, т. е. за гражданский проступок). Однако меры защиты применяются за правонарушения, обладающие минимальной степенью общественной опасности, а также в отдельных случаях и при отсутствии противоправных деяний (например, возмещение вреда, понесенного при спасании имущества государственных и общественных организаций).

Меры защиты заключаются в том, что лицо принуждается к исполнению лежащей на нем обязанности, которую оно ранее должно было исполнить, но не исполнило. Дополнительных лишений, помимо исполнения обязанности, в этом случае для лица не наступает (например, при взыскании алиментов удерживаются суммы, которые лицо должно было выплатить добровольно). А юридическая ответственность связана с возложением на правонарушителя обязанности, не существовавшей до правонарушения. По своей основной направленности меры юридической ответственности обращены прежде всего к правонарушителю, их главная функция — карательная. Меры защиты направлены не столько на правонарушителя, сколько на обеспечение, восстановление интересов управомоченного лица, их основная функция — защита соответствующих субъективных прав.

Разграничение мер защиты и мер юридической ответственности имеет практическое значение прежде всего для деятельности право-

творческих органов. С целью адекватного правового регулирования общественных отношений требуется четко определить, за какое поведение следует устанавливать меры защиты, за какое — меры ответственности, в каких случаях возможно применение и тех и других.

Юридическая ответственность *возникает только на основе норм права*. Меры юридической ответственности содержатся в санкциях правоохранительных норм.

Юридическая ответственность *возникает лишь за совершенное правонарушение*. Необходимо, чтобы были все элементы состава правонарушения. Правонарушение выступает в качестве юридического факта, оно предусмотрено гипотезами правоохранительных норм. В санкциях содержатся меры юридической ответственности.

Юридическая ответственность *характеризуется* определенными лишениями личного (организационного) или имущественного характера, которые виновный обязан претерпеть, т. е. понести определенное наказание.

Совершение правонарушения и последующая реализация юридической ответственности *связаны с государственным и общественным осуждением*. Государственное осуждение выражается в вынесении в отношении лица (либо организации), совершившего правонарушение, соответствующего правоприменительного акта. В большинстве случаев наличие общественного осуждения также не вызывает возражений. Почти всегда лицо, нарушая норму права, нарушает и соответствующую норму морали, нравственное предписание. Поэтому наряду с юридической ответственностью перед государством лицо несет и нравственную ответственность перед обществом, которая выражается в общественном осуждении. Иногда общественное осуждение может иметь и юридическое значение.

Необходимо помнить о том, что юридическая ответственность, наступающая за нарушение норм права, — это разновидность социальной ответственности, наступающей за нарушение различных социальных норм (права, морали, обычаев, корпоративных норм). Соотношение данных понятий — социальной и юридической ответственности — это соотношение общего и особенного.

Юридическая ответственность может быть разделена на виды, т. е. классифицирована, по различным основаниям. По **форме осуществления** различают ответственность, осуществляемую в судебном, административном, ином порядке. Следует иметь в виду, что меры уголовной ответственности могут быть назначены только судом. По **органам государства**, которые возлагают юридическую ответственность, выделяют: юридическую ответственность, возлагаемую законодательными органами государства; юридическую ответственность, возлагаемую исполнительно-распорядительными (административными) органами государства; юридическую ответственность, возлагае-

мую судебными и иными юрисдикционными органами государства. Последний вид реализации ответственности представляется наиболее последовательным, поскольку он осуществляется в специальных процедурах, содержащих гарантии соблюдения принципов юридической ответственности.

Самая распространенная классификация юридической ответственности — в зависимости от того, нормы какой отрасли права нарушаются, **какой вид правонарушения совершен**. По этому критерию различают следующие виды юридической ответственности.

Уголовно-правовая ответственность — ответственность, применяемая к лицу за совершение преступления — деяния, предусмотренного нормами уголовного права. Поскольку преступления — наиболее серьезный вид правонарушений, меры ответственности здесь также самые серьезные (ст. 43, 44 УК РФ).

Административно-правовая ответственность наступает за совершение административных проступков — деяний, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях (виды административных взысканий см. в ст. 24 КоАП РСФСР).

Гражданско-правовая ответственность наступает за совершение гражданского проступка и состоит в применении мер воздействия, имеющих, как правило, имущественный характер. Различают договорную и недоговорную гражданско-правовую ответственность. Некоторые меры гражданско-правовой ответственности: принудительное исполнение соответствующей обязанности, возмещение убытков, неустойка (штраф, пени) (ст. 330, 393—398 ГК РФ).

Материальная ответственность. Ее несут рабочие и служащие за материальный ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации. Материальная ответственность может быть полной или ограниченной (ст. 118—126 КЗоТ РФ). Иногда эту разновидность юридической ответственности не выделяют в качестве самостоятельной.

Дисциплинарная ответственность наступает за дисциплинарный проступок, т. е. за нарушение трудовой, воинской, служебной дисциплины. Ее отличительная особенность состоит в том, что лицо, к которому применяется дисциплинарная ответственность, подчинено по службе, работе органу, применившему ту или иную меру взыскания. В случае наложения, к примеру, административного наказания отношения подчиненности отсутствуют. Выделяют три вида дисциплинарной ответственности: в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка; в порядке подчиненности; в соответствии с дисциплинарными уставами, действующими в некоторых министерствах и ведомствах (например, в Министерствах обороны, внутренних дел). За дисциплинарный проступок могут быть применены следующие меры ответственности: замечание (предупреждение); выговор; строгий выговор; увольнение (ст. 135 КЗоТ РФ).

§ 3. Основания и принципы юридической ответственности

Реализация юридической ответственности связана с установлением ее целей, оснований и принципов.

Основания юридической ответственности. Юридическая ответственность может быть назначена лишь при наличии определенных правовых и фактических оснований. Такими основаниями являются:

- норма права, предусматривающая возможность применения мер ответственности за противоправное деяние;
- состав правонарушения. Правонарушение является юридическим фактом и влечет возникновение охранительных правоотношений;
- правоприменительный акт, которым определяются конкретный вид и мера юридической ответственности (приговор суда, постановление о наложении административного взыскания и т. п.).

Цели юридической ответственности. Категория «цель» в данном случае показывает назначение юридической ответственности в обществе. Обычно говорят о том, что юридическая ответственность преследует две цели: защиту правопорядка и воспитание граждан. Эти цели конкретизируются в **функциях юридической ответственности**, причем их содержание различно в зависимости от вида ответственности. Называют следующие функции юридической ответственности: *карательная* (или штрафная); *правовосстановительная* (она присуща прежде всего имущественной ответственности, призвана компенсировать потери потерпевшей стороны, восстановить ее права); *воспитательная*; *предупредительная* (или превентивная, причем здесь выделяют частную и общую превенцию). Цели и функции иногда не различают и говорят о целях как о вышеперечисленных функциях.

Принципы юридической ответственности. Многие ученые на протяжении долгого времени формулируют цели и принципы юридической ответственности. «...Чтобы ни одно наказание, — писал Ч. Беккариа, — не было проявлением насилия одного или многих над отдельным гражданином, оно должно быть по своей сути гласным, незамедлительным, неотвратимым, минимальным из всех возможных при данных обстоятельствах, соразмерным преступлению и предусмотренным в законах»¹. Формулируемые сегодня в законодательстве цивилизованных государств принципы во многом следуют классическому образцу.

Законность. Этот принцип конкретизируется следующими требованиями: юридическая ответственность должна наступать только за деяние, являющееся противоправным, т. е. запрещенное нормами права; неблагоприятные последствия для лица могут наступать только в пределах, установленных нормами права для данного вида правона-

¹ Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М.: Стелс, 1995. С. 247.

рушения; при привлечении к юридической ответственности должны соблюдаться требования процессуальных правовых норм.

Неотвратимость. Имеется в виду, что ни одно правонарушение не должно оставаться безнаказанным.

Справедливость. Здесь необходимо иметь в виду следующее: ответственность должна соответствовать тяжести правонарушения; за одно правонарушение лицо подлежит юридической ответственности только один раз (хотя одновременно могут быть применены несколько видов наказания, например лишение свободы с конфискацией имущества); нельзя вводить жестокие меры наказания или меры наказания, унижающие человеческое достоинство; закон, устанавливающий юридическую ответственность, не может иметь обратной силы.

Целесообразность. Она обычно рассматривается как соответствие меры наказания целям юридической ответственности. Необходимо помнить об индивидуализации применяемых мер наказания в зависимости от конкретных обстоятельств и тяжести правонарушения, личности правонарушителя; возможно смягчение мер наказания или вообще неприменение последних, если цели юридической ответственности могут быть достигнуты иным путем. Вынесение наиболее целесообразного в каждом конкретном случае решения обеспечивается целым рядом юридических средств.

Глава 6

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА В РАЗВИТИИ ОБЩЕСТВА

§ 1. Государство, право и экономика

С октября 1917 г. в России государство провозглашалось главным орудием построения новых, прежде всего экономических, отношений. Общая схема соотношения экономики, государства и права представлялась таким образом, что право есть концентрированное выражение политики, а сама политика — концентрированное выражение экономики.

Частная и общественная собственность рассматривались как антагонисты. Переход к общественной собственности предполагал создание принципиально нового государства, которое сосредоточивает в своих руках практически все объекты собственности, ограничив до минимума экономическую свободу граждан.

Ограничение экономической свободы граждан приводит обыкновенно к ограничению всех свобод и сосредоточению власти в руках бюрократии, которая становится реальным собственником средств производства. Такова логика огосударствления собственности на средства производства при одновременном сокращении экономичес-

кой свободы граждан. Действительное экономическое движение и экономическая инициатива, образно говоря, загоняются в подполье, появляется так называемая теневая экономика. Она становится основой коррупции государственных служащих.

Сосредоточение всей основной массы объектов собственности в руках государства привело к тому, что государство как политическая организация, управляющая обществом, одновременно стало самым крупным монопольно хозяйствующим субъектом. Такое противостественное состояние могло поддерживаться только активным вмешательством государства в экономику, тоталитарным переустройством экономической жизни. Но плановое хозяйство отнюдь не всегда направлялось на удовлетворение потребностей граждан, и не всегда действительно обеспечивалось гармоничное и пропорциональное развитие всех отраслей хозяйства. Этого объективно трудно добиться, не говоря уже о многих чисто российских и просто субъективных факторах, которые несомненно сказались на реализации заявленных целей.

Планы развития народного хозяйства объявлялись законом. Но «законы» эти корректировались в ходе выполнения. На их нарушение закрывали глаза. К тому же они предписывали очень часто то, что никак не диктовалось экономическими потребностями.

Соотношение права и экономики, как оно интерпретировалось сторонниками экономического детерминизма, сводившими право к проявлению политики, определяемой экономической структурой общества, на практике привело к обеднению права в жизни общества. Ограниченность этой схемы в том, что она была именно схемой и не учитывала другие реалии человеческого существования. Впрочем, Ф. Энгельс предостерегал последователей марксизма от упрощенного понимания соотношения экономического базиса и политической, правовой надстройки, подчеркивая, что государство и право только в конечном счете обусловлены экономикой, что на ход исторического развития влияет множество факторов и что сама история человечества развивается в результате столкновения, взаимодействия различных волей. Каждый стремится к определенной цели, а в результате получается то, чего никто не желал, т. е. нечто среднее. Однако последователи поняли это соотношение так, как желали понимать, т. е. упрощенно, в соответствии со своими политическими пристрастиями.

Либералы считают, что мир плохо устроен, но «плохой мир лучше, чем хороший процесс». Поэтому либеральная точка зрения ориентирует не на революцию в общественных отношениях, а на эволюцию, которая медленно и постепенно улучшает положение человека. Западными экономистами давно уже разработана модель либерализации и свободы в экономике. Самое главное, она означает весьма сдержанное правовое регулирование экономических отношений, сдержанное от чрезмерных вмешательств государства в стихию рыночных отноше-

ний, связанных с производством товаров и услуг. С точки зрения западных либералов, индивидуальные усилия миллионов отдельных личностей формируют такую структуру человеческой деятельности, что ее возможности превосходят достижения сознательно задуманных процессов. Таким образом, главный принцип либерализма сводится к использованию стихийных сил общества по возможности без принуждения. Либеральная модель — это достаточность существования рациональной и стабильной правовой структуры, в рамках которой люди занимались бы любой деятельностью по личным планам. Государство, в чьем распоряжении находится аппарат принуждения, должно создавать условия, способствующие максимальному развитию индивидуальных способностей, инициативы и самостоятельности, прогнозирования и планирования деятельности граждан. Планирование и конкуренция совместимы только при условии, если первое будет способствовать конкуренции, а не действовать против нее. Закон не может и не должен предусматривать все локальные ситуации, которые возникают в практической деятельности хозяйствующих субъектов. Они слишком разнообразны и зависят от множества случайных обстоятельств, непредсказуемости мотивов и поступков отдельных индивидов, результатов их деятельности, стихийности рыночных отношений. Либеральная модель правового регулирования развивается в соответствии с теорией «государство — ночной сторож». Другими словами, государство всегда призвано охранять складывающиеся между хозяйствующими субъектами отношения, но не вмешиваться в их внутренние дела. Разумеется, при условии, если их отношения не направлены против общества, государства, остальных граждан.

В любом случае необходим государственный контроль за предпринимательской деятельностью и правовое регулирование рыночных отношений.

Предпринимательская деятельность (предпринимательство) понимается как вид самостоятельной производственной или коммерческой деятельности, осуществляемой физическими и юридическими лицами на постоянной основе. Эта хозяйственная деятельность осуществляется для получения прибыли (дохода) на основе существующего законодательства, под ответственность и риск предпринимателя. В рамках законодательства предприниматель свободен в выборе сферы предпринимательской деятельности, направлений и методов этой деятельности; принятии решений, выборе форм их реализации; установлении различного рода программ хозяйствования; выборе поставщиков материалов и каналов сбыта продукции; установлении источников финансирования, цен, размеров заработной платы; распоряжении прибылью.

Предпринимательство охватывает такие виды деятельности, как инновационная, производственно-сбытовая, торгово-посредническая, консультационная, лицензионная и др.

Предпринимательская деятельность предполагает наличие экономически обособленных субъектов рыночных отношений. Считается, что именно рынок с его неопределенностью способствует развитию предпринимательства.

В содержание понятия «предпринимательство» обыкновенно включают и «бизнес». *Бизнес — дело, деловая активность по осуществлению операций обмена товарами и услугами между экономическими участниками рыночных отношений.* В определенном отношении бизнес — более широкое явление, чем предпринимательство, поскольку охватывает собой в том числе и совершение разовых коммерческих сделок. Законодательство всех государств регулирует деятельность бизнесменов (коммерсантов), устанавливая для них ряд исходных позиций и параметров, без которых невозможна коммерческая деятельность (приобретение патента, ведение бухгалтерской документации, открытие банковского счета и т. д.).

Для контроля за предпринимательской деятельностью имеет значение классификация субъектов рыночных отношений. В общей форме выделяют четыре их категории: фирмы, банки, страховые и трастовые компании, инвестиционные структуры.

Все они функционируют как на внутреннем, так и на внешнем рынке. Но сферу рыночных отношений имеют разную: рынок средств производства и недвижимости, потребительский рынок, финансовый рынок, рынок интеллектуальной собственности. Сфера рыночных отношений, так же как и вид субъекта предпринимательской деятельности, обуславливает пределы, формы и методы государственного контроля за деятельностью предпринимателей.

Для выбора средств государственно-правового воздействия на рыночные отношения имеет значение установление **предпринимательской среды** и выделение **внутренней** и **внешней** предпринимательской среды.

Под предпринимательской средой экономисты понимают условия и факторы, которые воздействуют на функционирование субъекта предпринимательства, принятие им решений.

Государственно-правовому регулированию в большей степени подвержены факторы внешней предпринимательской среды. Все эти факторы можно поделить на несколько категорий:

- характер рыночных отношений;
- характер правовых связей субъектов предпринимательства;
- общесоциальные факторы;
- общеэкономические условия;
- общеполитические факторы.

Рынок — *система экономических отношений между продавцами и покупателями, основными элементами которой являются спрос, предложение и цена.* Поскольку и то, и другое, и третье не всегда и не

во всем предсказуемо, говорить об эффективности прямого государственно-правового воздействия на рынок (на механизм рыночных отношений) не приходится. Многие процессы здесь неподвластны правовому регулированию. И это в известном смысле является благом.

Контроль государства в экономической сфере подразделяют на **прямой и косвенный**. Трудно отдать предпочтение какому-либо из них, поскольку косвенный контроль проявляет себя как весьма эффективное средство. Сюда относится система **льгот и налогов; ценовая политика**; регулирование занятости населения, профессиональной подготовки, влияние на **развитие инфраструктуры, информационное обеспечение** и т. д.

К прямому государственному контролю относят:

- финансовый контроль;
- экологический контроль;
- санитарный контроль;
- пожарный надзор;
- контроль за мерой весов и денежной единицы;
- контроль за качеством продукции.

Эти и другие контрольные меры осуществляются в правовой и организационной форме как в процессе правотворческой деятельности, так и в ходе реализации права.

Оценивая перспективы вмешательства государства в предпринимательскую сферу (в сферу экономики, бизнеса), следует принять во внимание целый ряд обстоятельств:

- необходимость предупреждения экологической катастрофы, решения экологических проблем, порождаемых свободным предпринимательством;
- необходимость борьбы с криминализацией экономических отношений;
- предотвращение экономических кризисов, социальных потрясений, контроль за использованием общенациональных ресурсов, социальную защиту наименее обеспеченных слоев населения.

Иногда характер отношений между государством и бизнесом пытаются представить как партнерство. Если это так, то «партнерство» оказывается весьма своеобразным. Там, где государство выступает в качестве политической, властной структуры, его «партнеры» вынуждены следовать воле государства. Там, где последнее выступает в качестве субъекта экономической деятельности, — идет конкурентная борьба. Вместе с тем государство и бизнес взаимно зависят друг от друга, взаимно дополняют друг друга в решении общесоциальных задач. Понимание этих истин создает основу для деловых отношений, предупреждает излишние трения.

В последние годы вновь поднимается вопрос формирования мирового права. Основой соответствующих процессов является интерна-

ционализация экономических отношений, деятельность транснациональных промышленных компаний и международная торговля. Отсюда в документах ООН, многосторонних и двусторонних соглашениях государств, в национальном законодательстве появляются нормы, регулирующие предпринимательство, конкуренцию, торговлю в международном масштабе.

Устанавливаются разной юридической силы нормы, ограничивающие монополизм, злоупотребления в партнерских отношениях, обман потребителей и т. д. Отлаживаются процедуры и меры ответственности. Соответственно и национальное законодательство ориентируется на разрушение монопольных структур путем жесткого государственного контроля за процессами централизации капитала.

Получила прямое запрещение деятельность по ограничению доступа на рынки, фиксированию цен, распределению рынков и т. д.

Существенным является вопрос о предоставлении определенного правового режима иностранным хозяйствующим субъектам. Здесь возможны три основных варианта. Во-первых, иностранным участникам может предоставляться режим, свободный от дискриминации. При этом правовом режиме отечественные предприниматели пользуются приоритетом. Во-вторых, иностранным участникам может предоставляться режим наибольшего благоприятствования. В-третьих, может быть предоставлен национальный режим, который ставит их в равное положение с другими партнерами. Выбор того или иного правового режима, который предоставляется иностранным участникам, зависит от многих факторов экономического и политического порядка. Многие зарубежные государства избирают путь защиты отечественных предпринимателей.

Таким образом, основные направления в регулировании рыночных отношений связаны с установлением в законодательстве форм собственности и равной их охраны, с закреплением правовых целей развития рынка, допущением для участников рыночных отношений принципа «Все, что не запрещено, дозволено». Запреты устанавливаются на те цели, которые по своей природе антигуманны, противоестественны. Законодательство закрепляет и гарантирует все правовые формы предпринимательской деятельности.

§ 2. Государство, право и культура

Область культуры, человеческие отношения в этой сфере столь специфичны, что их регулирование с помощью законов является делом не менее тонким, чем регулирование экономических отношений. Есть большая доля истины в том, что право не может быть выше, чем культурное развитие общества. Поэтому издаваемые государством законы

если и должны в качестве определенной модели вести за собой (формировать) соответствующие отношения, то не настолько, чтобы отрываться от них и превращаться в законы неправовые. Можно также утверждать, что для большого числа людей нормативом поведения служит не закон, а сама культура (общая и юридическая), поскольку они не знают конкретных нормативно-правовых предписаний, никогда не знакомились с правовыми актами. Однако здесь легко впасть и в другую крайность (в ошибку), а именно недооценить роль законодательства в формировании культуры. Причем не обязательно напрямую. Чаше всего косвенно — через правоприменительную практику (решение юридических дел в судах и управленческих учреждениях), через общение с друзьями и коллегами и т. д. Следует всегда иметь в виду двустороннюю связь закона и культуры, не упуская из виду «производительную» роль культуры в процессе законодательной деятельности. В ходе правоприменения общая и правовая культура выполняют роль дополнительного (наряду с законом и вместе с ним) фактора оценки фактических обстоятельств и решения юридического дела. Но при реализации права гражданами их культуре доверяют меньше, поскольку велика опасность отклонения от нормы закона в силу личной заинтересованности, неразвитости юридической культуры, пробельности ее или отсталости, сориентированности на асоциальные ценности.

Роль законодательства в сфере культуры, взаимодействие и взаимопроникновение этих феноменов социального бытия можно выяснять не только на уровне конкретных актов реализации права (микроуровень) или на уровне законодательной деятельности (средний уровень), но и на самом высоком (макроуровень) срезе — государство и общество. Высокий уровень культуры неизбежно открывает путь правовому развитию общества, правовому закону и правовому государству. Неразвитость культуры, напротив, обуславливает правовой нигилизм, деспотические формы и методы властвования. Таким образом, эффективность регулирующей роли законодательства в области культуры прямо пропорциональна уровню развития культуры, т. е. объекту регулирования.

Взаимодействие законодательства и культуры в практическом плане мыслится только в рамках определенной страны (государства) и ее общей, политической, религиозной, нравственной, правовой культуры. Россия и в этом отношении занимает свое особое место. Она имеет свой «Восток». А на зарубежном Дальнем Востоке, как известно, на законы не особенно надеялись и в суды ходить было даже предосудительно. В таком случае тот правовой нигилизм, который свойствен как рядовому, так и чиновному российскому люду, одновременное стремление к свободе и власти будут объясняться особенностями поляризованного русского характера, евразийским началом вселенских стремлений восточнославянских народов.

Правовая культура — это одновременно:

- определенный уровень правового мышления и чувственного восприятия правовой действительности;
- состояние процессов правотворчества и реализации права;
- специфические способы правовой деятельности;
- результаты правовой деятельности в виде духовных и материальных благ, созданных людьми.

Каждый из названных срезов правовой культуры может рассматриваться на личностном уровне, когда акценты смещаются в сторону личностных свойств и качеств, и на уровне универсалистских обобщений, когда обращается внимание на функционирование социального организма в его целостности. И в том и в другом случае принимается во внимание деятельное творческое начало, обеспечивающее движение по пути прогресса и цивилизованности. Такое понимание отвечает широкому взгляду на культуру вообще как на категорию, объединяющую все ценности, созданные человечеством в процессе его духовной и практической деятельности. Основополагающей культурной ценностью являются само право и правовые законы. Закон как инструмент организации общественных отношений является пока непревзойденным и всеобъемлющим среди всех средств социального регулирования и контроля. Конструирование правовых законов — важнейшее завоевание цивилизации. Рано или поздно, но в идеале зрелая культура неизбежно порождает законодательство. Оно, в свою очередь, как дитя культуры, в идеале проявляет заботу о своей матери, упрочивая и приумножая культурные завоевания. И здесь следует особо подчеркнуть: законы способны, если они совершенные, формировать в том числе и право как одно из проявлений культуры. Одновременно упрочиваются и другие, обусловленные правом, юридические ценности. В качестве примера ценностных завоеваний культуры в средствах (способах) и формах правовой деятельности можно указать на законность и правосудие. Без них трудно было бы ожидать надлежащего правопорядка. Законом создаются исходные ценности процедурно-процессуального порядка. Об уровне правовой культуры красноречиво свидетельствуют такие, например, процессы, как парламентские процедуры по принятию законов, порядок разрешения конфликтов между властями, отправление правосудия по уголовным или гражданским делам и т. д.

Относительная самостоятельность закона в том и проявляется, что он способен активно воздействовать на все проявления правовой культуры. Во-первых, будучи отражением правовой идеологии, закон способен питать правовые идеи, способствовать появлению новых, более прогрессивных подходов к решению проблем правового регулирования. Во-вторых, на основе закона издаются подзаконные нормативные акты, формируются правовые институты, свидетельствующие об

уровне правовой культуры. В-третьих, через посредство законов и основанных на них подзаконных актов утверждается система поступков и отношений, отвечающих минимальным стандартам культуры. В-четвертых, законом создаются или оформляются те учреждения (органы), которые способны нести юридическую культуру в широкие массы. Таким образом, любое состояние правовой культуры — интериорное (отражающее психические процессы), нормативное (фиксирующее совокупность норм права), поведенческое (указывающее на характер действий), объективированное (закрепляющее результаты правовой деятельности) — подвластно в той или иной степени закону и испытывает с его стороны прямое или косвенное воздействие.

Правовая культура, равно как и любая другая разновидность культуры, подвержена оценкам. Отсюда представляется возможным говорить о роли закона в формировании высокой культуры при ориентации его на средний уровень и преодолении уровня низкого. Разумеется, оценки будут относительны. Для одного общества определенного времени развития по отношению к каким-то правовым явлениям будут употребляться одни эпитеты, а по отношению к другому обществу или другому времени оценки одного и того же института или учреждения или поступка будут другие. Разные люди, разные общности людей, политические партии, лица, находящиеся у власти, и оппозиционеры могут по-разному оценивать культурные достижения в государственно-правовой сфере. Как с субъективной, так и с объективной стороны существуют серьезные препятствия в достижении единства интерпретации правовых явлений в качестве культурных завоеваний. Тем не менее эти препятствия преодолимы. История выработала уже некоторые общесовременные критерии в определении уровня культуры, и на этой основе создается возможность для определения основных направлений повышения правовой культуры. В том числе с помощью закона. К их числу следует отнести:

- формирование чувства права и законности;
- освоение достижений логико-правового мышления;
- совершенствование законодательства;
- повышение уровня законопроектных работ;
- увеличение объема и качественное совершенствование правоопуслушного поведения;
- совершенствование юрисдикционной и иной правоприменительной деятельности;
- разделение власти законодательных, исполнительных и судебных учреждений;
- изучение памятников права и правоприменительной практики как основы юридического образования.

Повышение уровня правовой культуры предполагает, с одной стороны, работу с гражданами, а с другой — надлежащее кадровое осна-

шение юридических учреждений, законодательных, исполнительных и правоохранительных органов.

Было бы утопичным сделать каждого гражданина юристом. Через призму широкого информирования граждан о праве, различные формы обучения праву можно говорить о правовом воспитании граждан. Но преодолеть юридическую безграмотность и правовой нигилизм — это одно из условий развития правовой культуры.

Определяя роль закона в формировании правовой культуры, нельзя забывать о культуре тех, кто занимает какие-либо должности в государстве. Это и понятно: они активно участвуют в правотворческой деятельности, призваны к строгому исполнению законов, обеспечивают действие права, формируют и осуществляют правовую политику. Правовой нигилизм представителей власти, злоупотребление правом, обход закона, пренебрежение правами граждан пагубно сказываются на уровне культуры в целом.

Формирование подлинно государственного правосознания должностных лиц связано с преодолением узковедомственных, национальных и региональных интересов. В центр всей политики ставится гражданин как духовно свободная, творческая личность, которая нуждается в помощи и защите со стороны государства. Но в фокусе правовой деятельности должностных лиц остаются вместе с тем общегосударственные интересы вопреки интересам индивидуальным, групповым, классовым, партийным.

Выделяется также профессиональный уровень правовой культуры. Это культура юристов, практикующих в той или другой области. Данной культуре присуща более высокая степень знания и понимания правовых явлений.

Итак, роль закона, как убеждаемся, состоит прежде всего в позитивном воздействии на умы, волю и поступки людей. Но не только. В не меньшей степени закон путем установления мер юридической ответственности способствует повышению уровня культуры, профилируя отступление от нее со стороны тех, кто способен на совершение правонарушения.

§ 3. Государство, право и личность

Мудрый Конфуций видел дело уже в слове. По тому, какое содержание мы вкладываем в слово, в каком порядке слова расставляем, с чего начинаем и чем заканчиваем, — обучаемый понимает или не понимает, и ведет себя в соответствии с тем, как у него отложилась, как запрограммировалась в его сознании словесная модель.

Человеком (*Homo sapiens*) принято называть *разумное существо, способное мыслить, говорить и сознательно действовать*. Человек —

продукт природы и Бога. Он из царства животных. Но как человеку ему свойственны и более высокие потребности, осуществление которых он программирует интеллектуально и всегда в общении с себе подобными. Последнее формирует в человеке личность.

Личность — социализированный человек. Правильно говорят: человеком рождаются, личностью становятся. В человеке на первый план выходит его биофизическая природа, а в личности — общественная. Личность — продукт общения, продукт общества как системы общественных отношений.

Человек представляет интерес для биолога, врача, философа, теолога, и много кого еще интересует человек. Для юриста человек интересен в своем особом качестве — в качестве гражданина.

Гражданин — это политико-правовое качество человека. В этом качестве при республиканском строе люди предполагаются одинаковыми. Все они и каждый в отдельности принадлежат к определенной общности — к государству, являются членами этой общности. В монархических государствах, где государь является осуществлением (воплощением) государства, все люди находятся «под данью» государя, являются его подданными. В наше время связь с государством так или иначе имеет каждый человек. Каждое цивилизованное государство принимает на себя обязанность не нарушать или даже охранять права человека. Однако эта обязанность конституируется прежде всего в отношении граждан данного конкретного государства. Более того, по отношению к своим гражданам (подданным) государство берет на себя многие позитивные обязанности.

Как только заходит речь об отношениях государства и человека, о взаимных правах и обязанностях государства и гражданина, об отношениях граждан между собой, вводится понятие субъекта этих отношений, субъекта (носителя) прав и обязанностей. *Субъект — суть обозначение человека или объединения людей в качестве участников общественных отношений, обладателей прав и обязанностей.* Общее деление субъектов правовых отношений на физические и юридические лица. *Особым лицом выступает само государство.*

Издавна спорят о главенствующей стороне в отношениях государства и личности. Спор этот имеет свое философское основание, свою политическую и социологическую сторону. В конечном счете вопрос упирается в предпочтения коллективистскому или индивидуалистическому началу. Объективный идеализм Платона или Гегеля неизбежно вел к превознесению государственной организации. Это не просто цель, к которой граждане стремятся, но это и источник всего живительного и необходимого для жизнедеятельности. Напротив, субъективный идеализм скорее ориентировался на индивида, его ощущения, его восприятия, отдавая им первенство перед внешними факторами.

Политическая сторона обоснования первенства государства перед личностью наиболее отчетливо видна в марксизме, для которого коллективная (государственная) собственность и господство большинства над меньшинством неизбежно воплощаются в обоснование ведущей роли государства, в указание на его основную роль в строительстве коммунистического общества. Государство ради интереса общества вмешивается во все сферы жизни, не оставляя индивиду свободы выбора или тем более решения в своих частных интересах, вопреки общественному.

Полицейское государство Платона в своем обосновании и в своем реальном воплощении в истории немецкого и русского народов имело позитивное содержание в той части, в какой государство действительно заботилось о своих гражданах, и не имело никакой цели, кроме этой обозначенной. Но в той реальности как в Германии, так и в России — в какой государство давило на своих граждан, в какой преобладал чиновничий интерес и т. д. и т. п. — позитивные моменты уступали негативным явлениям.

В отличие от социалистических идеалов буржуазное общество поκειται на принципах частной собственности, свободе договора, свободе вообще, и неудивительно, что здесь первенство отдается индивиду, личности. Личность не просто заключает договор с государством, но и в договоре с государством не переносит всех прав на него, а оставляет многое за собой. Люди как бы нанимают государство, дабы оно обеспечивало принадлежащие им права. Права естественные, не дарованные государством, а от природы данные человеку. Граждане контролируют государство и в случае нарушения им договорных условий имеют даже право на революцию.

Представляется, что в решении вопроса о первенстве государственного интереса перед личным и наоборот следует искать золотую середину, следует отдать предпочтение интегративному подходу. Государство хорошо устроенное, государство «правильное», государство, в котором умно, научно определены все приоритеты в интересах развития общества в целом и каждого его члена, — такое государство должно иметь главенство над индивидуальным, над личностными ценностями. И опять же не над всеми. *В хорошо устроенном обществе законодательно определены сферы, в которых главенствует личность, и сферы, в которых господствует государство. В этом суть.*

Государство должно гарантировать неотъемлемые права человека.

Долгое время советская доктрина сопротивлялась разделению прав на права человека и права гражданина. Опять же это было вызвано позицией, согласно которой государство наделяет правами, и наделяет оно ими своих граждан. Вне связи «государство — гражданин» никаких прав быть не может.

Представление о неотъемлемых правах человека, данных ему Богом или природой с рождения, было основным постулатом естествен-

но-правовой идеологии, под флагом которой совершались буржуазные революции. Главными среди них были право на жизнь, право на здоровье, право на пропитание, право на продолжение рода.

Но и к правам человека нельзя сводить все права. Все-таки государство, и только государство, может предоставлять некие из них: право на защиту судебных органов, право на государственную охрану жизни и здоровья, право избирать и быть избранным и т. д.

Разделение прав на права человека и права гражданина, по всей видимости, главное деление. Но существует классификация и по иным основаниям: по субъектам (носителям прав), по роду деятельности правоохранительных органов, по предметным сферам прав.

Весьма распространено деление прав на *личные, политические, социально-экономические, культурные*.

К личным относят:

- право на жизнь;
- на достоинство, честь, доброе имя;
- на неприкосновенность;
- на неприкосновенность жилища;
- на тайну переписки, телефонных переговоров;
- на свободу совести.

В политические включают:

- участие в управлении государством;
- право избирать и быть выбранным (право занимать должности);
- право на объединение в организации;
- право на участие в митингах и демонстрациях;
- свобода слова.

Социально-экономические охватывают:

- право на частную собственность;
- право на землю;
- право на предпринимательскую деятельность;
- свободу труда и труд в надлежащих условиях;
- охрану семьи, право социального обеспечения;
- право на жилище;
- охрану здоровья и медицинскую помощь.

Культурные права:

- на образование;
- на свободу творчества;
- на пользование учреждениями культуры.

С некоторых пор сложилось едва ли не общее представление, будто права человека и гражданина нарушаются государством. Правозащитные движения формировались именно в этой связи. И пропагандистская работа всегда велась против государства. Между тем беглого взгляда на права достаточно, чтобы увидеть: большая часть прав может быть нарушена другими гражданами, разными организациями,

а государство всегда и везде выступает в качестве защитника этих прав. Преступления против жизни и здоровья расследуются, как известно, только государственными органами, и приговоры по уголовным делам выносят только суды. Конечно, проблема прав становится куда более острой, если нарушителем выступают государственные чиновники или государственные органы. Но и здесь государство все же чаще всего выступает в качестве защитника прав, привлекая к ответственности за должностные преступления. И наконец, нельзя не видеть, как государство само становится нарушителем прав, подслушивая, подсматривая, запрещая, принуждая и т. д. и т. п., когда закон на это не уполномочивает и даже запрещает. Другими словами, картина получается весьма пестрой и всякий раз в нее следует всматриваться внимательно.

Большое значение придается закреплению прав и их охраны в законодательстве. К сожалению, нередко законы оказываются без реализации. Тем не менее следует смотреть на то, какие акты устанавливают права человека и гражданина, какие акты посвящены их защите, какие органы и организации призваны защищать права, какими методами и в каких формах. В ст. 2 Конституции Российской Федерации указано: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

§ 4. Государство, право и глобальные проблемы современности

Особенности современного мира, вошедшего в XXI в., заключаются в том, что он, с одной стороны, охвачен всеобщей научно-технической революцией и научно-техническим прогрессом, достиг фундаментальных социальных сдвигов, во многом руководствуется теорией нового политического мышления, а с другой — пестр, многолик, пронизан противоборствующими тенденциями, острыми противоречиями, доходящими до конфликта. Это сложный, целостный мир, стремящийся к стабилизации на основе решения обострившихся глобальных проблем.

Глобальными считаются проблемы, охватывающие население всего земного шара, всеобщие, т. е. относящиеся ко всем и каждому государству, которые не могут быть решены одним отдельно взятым государством. Они обладают следующими признаками: во-первых, эти проблемы затрагивают интересы всего человечества, а в перспективе и будущее существование человеческого общества, т. е. имеют общепланетарный характер; во-вторых, эти проблемы проявляют себя как объективные характеристики развития общества во всех или в большинстве регионов мира; в-третьих, нерешенность их создает угрозу для будущего человечества, препятствует прогрессу общества, что де-

дает их неотложными; в-четвертых, они могут быть решены только благодаря усилиям всего мирового сообщества, большинства или многих государств; в-пятых, они предполагают примат международного права, т. е. неукоснительное соблюдение всеми государствами международных норм, повышение роли институциональных механизмов современного международного права, осознание всеми значимости международного суда как конечной инстанции по разрешению международных споров юридического характера и важности международных переговоров на основе посредничества или партнерства при урегулировании споров политического, территориального, национального и другого характера.

Принято выделять несколько групп глобальных проблем:

- международное сотрудничество и упрочение мира;
- обеспечение прав и свобод человека;
- национальная и международная безопасность;
- экология;
- народонаселение или установление демографического равновесия планеты;
- научно-техническая революция и использование ее результатов для преодоления отсталости;
- международное сотрудничество в борьбе с преступностью и другими антиобщественными явлениями.

Указанные группы проблем тесно между собой связаны, а поэтому решение их взаимообусловлено и должно быть комплексным. Содержание их можно конкретизировать следующим образом:

1) предотвращение мировой ядерной катастрофы, прекращение гонки вооружений, испытаний ядерного оружия;

2) обеспечение международного сотрудничества и партнерства в экономической, политической, экологической, духовно-культурной и других областях;

3) преодоление разрыва в уровне экономического роста между государствами развитыми и развивающимися;

4) ликвидация или уменьшение энергосырьевого, продовольственного, демографического кризиса (или предкризисного состояния), соблюдение требований экологии, совместное освоение космического пространства и т. д., т. е. создание условий выживания и нормального существования, относящихся к взаимоотношениям человека и среды обитания;

5) использование достижений научно-технического прогресса для совершенствования систем здравоохранения и просвещения, социального и духовного развития личности и т. д.;

6) международное сотрудничество в борьбе с терроризмом, наркобизнесом, взрывами самолетов, попытками преступников скрыться от правосудия за рубежом, сбытом похищенного или отмыванием пре-

ступных доходов за границей, незаконным оборотом наркотиков, культурных ценностей и оружия и т. д.

Новое мышление государственных деятелей предлагает перешагнуть через то, что мир разделяет, ради общих человеческих интересов, ради жизни на Земле. Нормализация международных отношений в экономике, в сфере информации, в экологии может быть осуществлена на основе широкой интернационализации, партнерства, поиска баланса интересов государств, так как без этого невозможна стабильность на планете. Основной исходный принцип взаимоотношений между государствами и во внутренней политике каждого государства прост: ядерная война не может быть средством достижения политических, экономических, каких бы то ни было иных целей, что означает коренной отход от традиционных представлений о войне и мире. В глобальном ядерном конфликте не оказалось бы ни победителей, ни побежденных и неминуемо погибла бы вся цивилизация. Соответственно в основу международной политики должны быть положены общечеловеческие морально-этические принципы и нормы, способные гуманизировать межгосударственные отношения. В этом контексте решение глобальных проблем экономического развития, экологии и др. должно служить обеспечению прочного и справедливого мира, с одной стороны, развитию личности, общества и государства — с другой. Провозглашен и осуществляется приоритет общечеловеческих ценностей, прежде всего выживания и прогрессивного развития человечества. Отсюда конверсия, закрытие ядерных полигонов, цивилизованное решение экономических и экологических проблем.

Законодательство России по глобальным проблемам приводится в соответствие с международными стандартами. Но, к сожалению, в России имеются большие трудности, связанные с событиями, порожденными постсоветским периодом в развитии общества и государства. В результате не все государственные программы полностью финансируются, не все законодательство материально и организационно обеспечено.

По существу, все глобальные проблемы современности входят в содержание экономической, политической, социальной и духовно-культурной функций каждого государства, но в разной мере и степени реализуются в жизни.

Положение дел с экологией, продовольствием, энергетическими ресурсами и т. д. диктует необходимость повышения ответственности мирового сообщества за решение глобальных проблем или продвижение по пути к их решению. Необходимы научные методы решения глобальных проблем и социальные условия претворения их в жизнь, что также входит в содержание функций государств. При этом центральным звеном стратегии должно быть развитие международного сотрудничества государств, объединение усилий всего человечества путем

расширения политических, экономических, гуманитарных и культурных связей, совершенствования средств коммуникации на основе утверждения в международных отношениях нового политического мышления, исходящего, как уже отмечалось, из приоритета общечеловеческих идей справедливости и солидарности.

Помимо норм международного права каждое государство должно иметь и обеспечивать реализацию специальных блоков законодательства, регулирующего социальное развитие, охрану природы и окружающей среды, оборону и внешнюю безопасность. Законодательство, регулирующее экономику и охрану общественного порядка, также необходимо сориентировать на решение глобальных проблем современности.

Заслуживают поддержки выделяемые в литературе основные тенденции глобализации мировой политики, относящиеся к каждому государству и всему мировому сообществу:

- понимание целостности современного мира и приоритета глобальных проблем как целей международной политики;
- создание вместо существующих военно-политических блоков международной системы содружества, все составляющие которой исходят из примата международного права над национальным, прежде всего применительно к общепризнанным правам и свободам человека, и международных форм — над национально-государственными;
- усиление взаимодействия государств при решении глобальных проблем, ориентация внутренних функций на глобальное сотрудничество и решение задач мирового сообщества;
- повышение ответственности государств перед мировым сообществом за решение национальных проблем, могущих стать глобальными;
- повышение политической культуры сотрудничества на основе компромисса при выработке соглашений;
- разработка совместных с другими государствами или согласованных с ними научных программ решения глобальных проблем;
- ориентация национального законодательства на решение глобальных проблем современности.

Пока существуют национальные правовые системы и суверенные национальные государства, решение глобальных проблем можно связывать с их совместными усилиями. Поэтому речь должна идти в первую очередь о роли международного права, международных правительственных и неправительственных организаций, их соглашениях, пактах и т. д. Отсюда тенденция к образованию мирового права, а в какой-то перспективе и мирового правительства. Образование, в частности, ЕЭС и Совета Европы; предметная деятельность последнего подтверждают названную тенденцию. Не утратили своего значения и некоторые органы ООН: Совет Безопасности, ЮНЕСКО и др. Их вклад в разрешение проблем мира, социального и культурного развития народов должен стать более результативным.

Оптимизация самого процесса общения народов мира — это одна из глобальных проблем человечества. В ее решении первостепенная роль отводится **процедурным нормам** и самим **процедурам** мирного разрешения конфликтов, согласования усилий по совместному достижению социально полезных целей.

Решение названной, а также и других глобальных проблем диктует примат международного права перед внутренним. Долгое время этого не хотели признавать в России. Конституция РФ 1993 г. объявила общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составной частью ее правовой системы. В ст. 15 установлено: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

К сожалению, сегодня мы видим, что на смену глобальной, во многом одномерной конфронтации государств двух противоположных систем пришла конфронтация многомерная, региональная, внутрирегиональная. Резко возросло количество кризисов, войн и вооруженных конфликтов. И все это один из косвенных результатов разрушения основ взаимозависимости и взаимообусловленности современного мира.

Мировое сообщество еще не полностью отошло от пропасти цивилизационной катастрофы, предпосылки которой формируются новыми, в определенной степени еще не до конца осознанными источниками общей напряженности человечества. Налицо ситуация, которая несет в себе потенциальную угрозу не только национальным, но и планетарным интересам. Между тем проблема заключается в постижении системной природы общества, государства, цивилизации и в понимании того, что экономический и культурный потенциал государства выступает частью экономического и культурного потенциала человечества.

Изложенное подводит к выводу: важно сделать все то, что позволит свести до минимума иррациональные, антигуманные, антидемократические тенденции в государственном и межгосударственном развитии, избавить жизнь от насилия, фанатизма, идолопоклонства, презрения к разуму. Ведь государство может нести в себе и неценностные заряды, если господствующий режим служит различного рода социально-политическим аномалиям — утверждению классовых, националистических, расистских и им подобных идей и идеологий. Иными словами, власть способна быть не только созидательной, но и разрушительной для общественного организма силой. Она — как своеобразное обоюдоострое оружие — может быть одновременно и полезной и опасной для общества; способна направлять свою энергию как на праведные, так и на несправедливые цели, как на защиту правовых законов, так и на их попрание; может злоупотреблять своей мощью, своим правом.

Глава 7

ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Признание закономерностей социального развития и обращение в связи с этим к историческому опыту позволяет надеяться, что прогностическое определение судеб государства и права будет удовлетворять научному подходу и служить практике государственно-правового строительства.

Еще два-три десятилетия назад политическая система России развивалась в русле марксистско-ленинской теории отмирания государства и права. Ее основной вывод состоял в том, что государство и право существуют не извечно; они опять исчезнут с построением бесклассового коммунистического общества. Полагали, что люди постепенно привыкнут к соблюдению правил общежития без принуждения, без контроля со стороны особого аппарата, называемого государством. Для этого необходимы экономические предпосылки (достижение высокого уровня благосостояния на базе общественной собственности на средства производства), социальные (исчезновение классов и классовых антагонизмов), политические (развитие социалистической демократии), духовные (достижение высокого уровня сознания трудящихся масс). Отмирание государства и права представлялось процессом превращения (преобразования) их в органы общественного самоуправления и неправовые нормы коммунистического общежития. Первые должны были бы руководить хозяйственной деятельностью, социальным, культурным, духовным, нравственным процессами в обществе. А правила общежития — обеспечивать самоорганизацию жизни людей, поддерживать дисциплину и порядок.

Соответственно названным идеям не уделялось должного внимания надлежащей подготовке юридических кадров, суды не образовывали особой ветви власти, частное право вообще не признавалось в качестве особой отрасли. Напротив, поощрялась деятельность общественных формирований (народных дружин, товарищеских судов, разного рода общественных комиссий), декларировалась передача государственных функций общественности.

Было бы неверно оценивать весь опыт советского государственно-го строительства только отрицательно. Его компрометирует утопизм отдельных теоретических положений (догм), забегание вперед, прожектерство, огосударствление форм общественной самодеятельности, лицемерие властвующих структур. В любом случае в постперестроечный период теория отмирания государства и права не находит своих сторонников.

Несомненна роль права и государства в движении к более высокой ступени в прогрессе свободы. А какой-либо другой формы бытия и вы-

ражения свободы в жизни людей, кроме правовой, человечество не изобрело. Поэтому прогрессирующий процесс освобождения людей от различных форм личной зависимости, угнетения и подавления — это и правовой (государственно-правовой) прогресс.

На Западе не принято подвергать сомнению ценность буржуазного права, и соответственно об отказе от права и государства речь не идет. Однако и в Европе, и в США постоянно дебатруется вопрос о том, не слишком ли велика роль права и государства в обществе. Многие американцы, например, полагают, что у них имеет место слишком большое увлечение законами и юридическими процессами, что американское общество поймано в сети права. Другие возражают, считая рост правовой системы признаком приверженности к справедливости и национальной гордости. Анализируя будущее право в Соединенных Штатах, американский юрист Лоуренс Фридмэн оправдывает всеобъемлющую роль права и дальнейшее расширение юридического процесса внедрением в жизнь научно-технических достижений, увеличением мобильности людей, расширением личных свобод и особенно расширением сферы неперсонифицированной общественной жизни, а также необходимостью контроля за всепроникающей деятельностью правительства¹.

Если не отрываться от мировых реалий, если не акцентировать внимание на перспективах эволюции отдельных правовых систем, то можно констатировать следующие моменты.

1. Все большее усложнение общественных отношений, что, естественно, диктует потребность в таких инструментах, как государство и право.

2. Глобализацию ряда проблем (о некоторых из них речь шла выше), требующих в своем разрешении усиления роли права и государства.

3. Рост социальных конфликтов, предполагающих государственно-правовой инструментарий их преодоления.

4. Возросшее стремление людей к свободе, которая только и возможна в рамках права и при поддержке государственных институтов.

5. Основное направление эволюции права и государства — в сближении национальных систем в силу ограниченности земного пространства, близости народов и необходимости общих решений.

Негативное отношение к государству и неправовым законам, от него исходящим, может иметь место только там, где законодательство и государство характеризуются отрицательно. Можно понять социалистов-утопистов, которые свои утопические проекты строили в контексте решительной критики буржуазного государства того времени. И марксистов понять можно, поскольку они вели речь о сломе вполне определенной государственной машины. А чтобы было понятней, со-

¹ См.: Фридмэн Л. Введение в американское право. М.: Прогресс, 1992. С. 228—236.

шлемся на противника марксизма, объектом критики которого тоже фактически было государство того времени. «Что такое государство? — задается вопросом Фридрих Ницше и отвечает: — Государством называется самое холодное из всех холодных чудовищ. Холодно лжет оно; и эта ложь ползет из уст его: «Я, государство, составляю народ»».

Это ложь! Созидателями были те, кто создали народы и дали им веру и любовь: так служили они жизни.

Разрушители — это те, кто ставит ловушки для многих и называет их государством: они навесили им меч и навязали им сотни желаний.

Если где еще существует народ — не понимает он государства и ненавидит его, как дурной глаз и нарушение обычаев и прав»¹. Для Ницше и право в своей основе — присвоение, узурпация, насилие, и эту характеристику не стали бы сегодня оспаривать те, кто сегодня полагает, что посредством права государство регулирует общественные отношения отнюдь не в интересах всего общества, что законы делаются по заказу, становятся предметом сделок, закулисного лоббирования и т. д.

Но такую характеристику нельзя распространять на государство и право вообще. Государство и право в идеале и государство и право в реальности не одно и то же. Уместно в этой связи вспомнить, в силу каких причин появилось государство, почему его воле стали придавать общеобязательное значение. И если среди этих обстоятельств видеть некие общесоциальные (общечеловеческие) потребности, то именно с ними и следует связывать судьбы права и государства.

Из того факта, что к власти приходят иногда не самые лучшие люди, из того факта, что государственные должности могут занимать откровенно коррумпированные элементы, совсем не вытекает, что нормальной власти и быть не может. Анархические идеи сокрушения всякой власти, помимо их утопичности, вредны по сути своей — общество не только не может обходиться без государства, но оно только благодаря хорошо устроенному государству и может преодолевать неизбежные кризисы своего развития или даже предупреждать их появление.

¹ Ницше Ф. Так говорил Заратустра. Книга для всех и ни для кого. М.: Изд-во МГУ. 1990. С. 43.

месяцев подряд не проводил заседания. В случае принятия решения о роспуске, полномочия законодательного органа досрочно прекращаются и назначаются новые выборы.

Во-вторых, сфера деятельности участников общественных отношений при императивном регулировании жестко ограничена рамками правовых предписаний: при осуществлении своих полномочий государственные и муниципальные органы, а также должностные лица действуют по своему усмотрению в пределах предоставленных полномочий¹. В основе исполнения правовых норм заложен принцип «Запрещено все, что не разрешено», исключающий выход за пределы прямо установленных законом правил поведения. Например, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации осуществляет только те полномочия, которые указаны в федеральных законах.

Регулирование отдельных общественных отношений осуществляется конституционным правом с использованием **диспозитивного метода**. Данный метод характеризуется равным положением участников регулируемых отношений, координацией их интересов. В диспозитивном правовом регулировании используется принцип «Разрешено все, что не запрещено», который предопределяет волевою самостоятельностью участников правоотношений, свободное осуществление ими своих прав. Так, ст. 3 Федерального закона «Об общественных объединениях» предусматривает, что граждане вправе создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также беспрепятственно выходить из общественных объединений. Общественные объединения создаются гражданами по своему выбору без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Способы правового регулирования, используемые в конституционном праве (как и в других отраслях), определяются на основе характера предписания, содержащегося в правовых нормах. В теории права принято выделять три основных способа правового регулирования.

Обязывание — возложение на лицо юридической обязанности совершить те или иные действия в соответствии с условиями, установленными правовой нормой. Субъектам общественных отношений предписывается строго определенная модель поведения, причем она заключается в необходимости совершения активных действий. Круг субъектов, на которых может быть возложена обязанность по совершению определенных действий, весьма широк: это граждане, органи-

¹ Подробнее см.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995.

гражданином своих конституционных прав. Решение о целесообразности использования предоставленного ему права принимается гражданином свободно, по собственной воле; закрепление права не является условием обязательности его реализации. Так, в соответствии со ст. 26 Конституции РФ каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность, однако принуждение к определению и указанию своей национальной принадлежности строго запрещено.

Таким образом, конституционно-правовое регулирование может иметь как императивный, так и диспозитивный характер; метод конституционного права складывается в результате сочетания и взаимодействия таких элементов, как дозволение, запрет и предписание. Каждый из указанных способов играет важную роль в механизме правового воздействия на общественные отношения. При этом в качестве основного, преобладающего метода отрасли обычно указывается императивный. Большинство регулируемых конституционным правом отношений складываются в рамках осуществления публичной власти, в связи с чем для конституционно-правового регулирования «наиболее характерны предписания и запреты»¹.

Г л а в а 2

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ

§ 1. Понятие и особенности конституционно-правовых норм

Подобно тому как познание свойств вещества предполагает исследование составляющих его элементарных частиц, характеристика отрасли права включает в себя рассмотрение вопроса о составляющих ее нормах. Специфика отношений, регулируемых конституционным правом, определенные цели и задачи правового регулирования, метод правового воздействия определяют наличие у конституционно-правовых норм особенных свойственных им черт. В то же время общие признаки, характеризующие норму права, также присущи конституционно-правовым нормам.

Таким образом, **конституционно-правовые нормы** — это формально-определенные, общеобязательные правила поведения, имеющие общий характер, установленные или санкционированные государством, регулирующие общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.

К особенностям конституционно-правовых норм, позволяющих говорить об их отличии от иных норм права, следует отнести:

¹ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 41.

— *особенности структуры*. Структура конституционно-правовых норм определяется их назначением в механизме правового регулирования, характером регулируемых общественных отношений, задачами государственной правовой политики и т. п. *Отсутствие гипотезы* в структуре отдельных конституционно-правовых норм обусловлено очевидностью условий их применения или же отсутствием обстоятельств, при которых данная норма не подлежит реализации. Например, положения ст. 2 Конституции РФ (человек, его права и свободы являются высшей ценностью) применяются во всех сферах жизни общества, в рамках любой деятельности государственных органов, общественных объединений и граждан.

Для многих конституционно-правовых норм характерно *отсутствие санкции*. Неблагоприятные последствия, возникающие в случае нарушения норм конституционного права, могут быть предусмотрены нормами других отраслей. Так, при нарушении положения ст. 28 Конституции РФ («каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания») наступает ответственность, предусмотренная ст. 148 УК РФ «Воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповеданий». Также санкция в конституционно-правовой норме может иметь *отсылочный* (бланкетный) характер: так, ч. 4 ст. 3 Конституции РФ предусматривает, что захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону¹.

Специфика конституционно-правовых норм также определяется их относительной стабильностью, особым характером субъектного состава регулируемых отношений, политическим характером, особым значением в системе права.

§ 2. Виды конституционно-правовых норм

Выше уже отмечалось, что отдельные особенности присущи не всем, а лишь некоторым конституционно-правовым нормам. Классификация норм конституционного права позволяет выявить закономерности, определяющие их специфику, более детально изучить их особенности и характер.

По территории действия конституционно-правовые нормы различаются на *действующие на всей территории Российской Федерации, на территории субъекта Российской Федерации и на территории муниципального образования*. Как правило, территория действия нормы определяется видом источника права, в котором она закрепляется. Так, нормы федерального закона по общему правилу действуют на всей территории Российской Федерации, нормы закона субъекта

¹ Санкции за насильственный захват власти предусмотрены ст. 278 УК РФ.

РФ — на территории этого субъекта РФ. Однако в некоторых случаях территория применения нормы может быть ограничена: например, нормы Федерального закона «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике» действуют на территории двух субъектов РФ.

По роли в механизме правового регулирования среди конституционно-правовых норм выделяют *нормы общего содержания* и *нормы конкретного содержания*.

Нормы общего содержания представляют собой основные принципы, исходные начала правового регулирования. Так, в главе 1 Конституции РФ Российская Федерация определяется как демократическое, федеративное, правовое, суверенное, социальное, светское государство с республиканской формой правления. Характеристики государства указаны здесь лишь в самых общих чертах, они устанавливают основные параметры, рамки правового регулирования соответствующих отношений.

Нормы конкретного содержания содержат четкие, определенные указания на правила поведения, предусматривают права и обязанности отдельных субъектов. Как правило, значение таких норм в правовом регулировании общественных отношений предопределяется теми принципами, для реализации которых они принимаются. Например, в рамках положений ст. 14 Конституции о светском характере российского государства (норма общего содержания) Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» предусматривает, что деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не сопровождается публичными религиозными обрядами и церемониями (норма конкретного содержания).

По степени обязательности предписания конституционно-правовые нормы группируются на *императивные*, *диспозитивные* и *альтернативные*.

Императивные нормы содержат единственно возможный вариант поведения субъекта регулируемого отношения при отсутствии возможности отказаться от исполнения возложенных на него обязанностей. Категоричность императивных норм основана на ясности, четкости их содержания, не допускающей множественного толкования. Использование императивных норм характерно, в частности, для регулирования полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Так, ст. 112 Конституции РФ обязывает Председателя Правительства РФ в строго определенный срок (не позднее недели после назначения) представить Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Диспозитивные конституционно-правовые нормы предусматривают возможную, но не обязательную модель поведения субъектов воз-

никающего в связи с их реализацией правоотношения. Как правило, данная норма лишь создает ориентир, указывающий на возможный способ достижения той или иной цели, однако обязанности совершить предписанные действия у субъекта не возникает; приоритетным является его собственное усмотрение, в соответствии с которым и определяется в итоге юридически значимое поведение. В соответствии со ст. 34 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» каждый гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом (т. е. правом быть избранным), после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации вправе выдвинуть свою кандидатуру на должность Президента Российской Федерации. На выборах Президента РФ в 2008 г. лишь двое граждан Российской Федерации приняли решение, обратившись в Центральную избирательную комиссию, представить необходимые документы для регистрации кандидата (одному из них в регистрации было отказано).

В некоторых случаях правовая норма предписывает обязательный выбор из нескольких вариантов юридически значимого поведения. Данные нормы относятся к категории альтернативных. Несмотря на то что предпочтение одного из вариантов другому основывается на усмотрении субъекта, сам выбор является обязательным. Например, в соответствии со ст. 117 Конституции РФ, в случае если Государственная Дума в течение трех месяцев дважды выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. Таким образом, Президент РФ обязан при наступлении указанных обстоятельств принять одно из двух указанных решений.

По характеру назначения предписаний различают *управомочивающие, обязывающие и запрещающие* правовые нормы.

С помощью управомочивающих норм субъекты наделяются субъективными правами, т. е. возможностью совершать юридически значимые действия или воздерживаться от их совершения. К числу таких норм относятся, например, положения ст. 53 Конституции РФ, закрепляющие право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Обязывающие конституционно-правовые нормы содержат указания на необходимость совершения тем или иным субъектом определенных действий. Как правило, нарушение такого предписания связано с применением мер юридической ответственности. Так, к числу обязывающих можно отнести нормы, устанавливающие обязанности государственных органов и должностных лиц, а также граждан Российской Федерации. В качестве примера можно привести ст. 57 Кон-

ституции РФ, в соответствии с которой каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы.

По действию во времени различают конституционно-правовые нормы, *рассчитанные на неопределенный срок* и *на имеющие ограниченный срок действия*.

Большинство правовых норм в конституционном праве принимается без какого-либо условия о сроке их действия. Это вовсе не означает, что законодатель рассчитывает на перманентность применения таких норм — изменения в праве обусловлены объективными процессами динамики социальных процессов. Но изначально момент прекращения действия норм, рассчитанных на неопределенный срок, не устанавливается. В некоторых случаях действие правовой нормы необходимо лишь в строго определенных временных рамках: при необходимости установить переходный период, связанный с отсрочкой вступления в силу нормативного правового акта, необходимости принятия нового правового акта вместо действующего и т. п. Например, при образовании нового субъекта РФ в результате объединения двух или более субъектов РФ федеральным конституционным законом, как правило, устанавливается переходный период, в течение которого осуществляется формирование органов государственной власти, а также завершается регулирование иных вопросов. Нормы, имеющие ограниченный срок действия, содержатся во втором разделе Конституции РФ: так, до приведения уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями Конституции РФ сохранялся прежний порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления (п. 6).

В юридической литературе принято различать конституционно-правовые нормы по сфере применения.

Общие нормы применяются ко всем общественным отношениям, регулируемым конституционным правом. Так, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ) является важнейшим принципом деятельности всех государственных органов, определяет пределы использования прав и свобод граждан и в целом распространяет свое действие на все институты конституционного права.

Действие *специальных норм* ограничивается особой сферой общественных отношений, для регулирования которой они были предназначены. Их содержание определяется спецификой регулируемых отношений, они не имеют универсального характера. Так, нормы избирательного права применяются только для регулирования общественных отношений, возникающих при подготовке и проведении в Российской Федерации выборов.

Существование *исключительных норм* связано с необходимостью предусмотреть особые случаи, представляющие собой исключения из

общего правила. Например, несмотря на то, что обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, по общему правилу подлежит обязательному рассмотрению, при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов.

По назначению в механизме правового регулирования различают *материальные* и *процессуальные* правовые нормы.

С помощью материальных норм государство осуществляет воздействие на общественные отношения путем прямого, непосредственного правового регулирования. Фактическое (материальное) содержание данных отношений составляет объективную основу, применительно к которой материальные конституционно-правовые нормы определяют взаимные права и обязанности их участников. В то же время реализация многих материальных норм требует осуществления соответствующей деятельности государственных органов и должностных лиц. Детальная регламентация форм такой деятельности является необходимым условием полноценной реализации прав и свобод граждан, эффективной деятельности государственного аппарата. Следует отметить, что в последнее время государство уделяет значительное внимание формированию полноценной правовой базы, регулирующей деятельность государственных органов при взаимодействии с гражданами. Таким образом, процессуальные конституционно-правовые нормы «выполняют служебную роль по отношению к нормам материального права, являясь средством их осуществления»¹. Примерами процессуальных норм в конституционном праве могут служить положения нормативных правовых актов, устанавливающие порядок деятельности Конституционного Суда РФ, избирательных комиссий, палат Федерального Собрания РФ.

Глава 3

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Конституционные правоотношения возникают в сфере общественной жизни, регулируемой конституционным правом. Применение конституционно-правовых норм к общественным отношениям особым образом направляет их развитие, изменяет уже существующие социальные связи, а также порождает новые. Действие конституционно-

¹ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 98.

правовой нормы, ее значение для общества и государства проявляется в том правоотношении, которое возникает при ее реализации. Формирование правоотношения — общая цель создания правовой нормы, так как ее существование вне реальной жизни бессмысленно. Конституционные правоотношения «служат тем критерием, который позволяет установить, в какой мере нашли отражение в конституционных нормах требования объективных закономерностей, соответствуют ли эти нормы целям и задачам развития данных отношений, какова их социальная эффективность»¹. В этой связи содержание правовой нормы определяется не только волей создающего ее субъекта (например, органа государственной власти), но и объективными характеристиками общественных отношений, которые станут предметом ее регулирования. Таким образом, специфика конституционных правоотношений определяется в результате взаимного воздействия норм конституционного права и объективной действительности.

Конституционное правоотношение — *урегулированное нормами конституционного права общественное отношение, участники которого являются носителями субъективных прав и обязанностей.*

В рамках конституционного правоотношения формируется взаимосвязь между субъективным правом и юридической обязанностью. Так, например, при реализации гражданином РФ своего права на обращение в орган государственной власти у соответствующего органа государственной власти возникают обязанности по объективному, всестороннему и своевременному рассмотрению поступившего обращения, принятию мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, а также обязанность дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Между субъектами конституционных правоотношений возникают значимые социальные связи, параметры которых определяются конституционным правом.

Конституционные правоотношения характеризуются значительным своеобразием **объектов**, в их круг входят обладающие наивысшей социальной ценностью категории: конституционный строй, демократия, суверенитет, политический плюрализм, свободное развитие личности, верховенство закона, государственная территория, государственная власть, местное самоуправление. По существу, речь идет об основных приоритетах развития государства и общества, которые являются основой для всех сфер жизни общества. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. были названы такие защищаемые государством социальные ценности, как справедливость, личная свобода, свобода предпринимательства, свобода слова, самостоятельность и независимость россий-

¹ Лутин В. О. Указ. соч. С. 110.

ского государства, жизнь человека и его благосостояние, патриотизм и др. Юридическое воплощение деятельности государства, общества и граждан, связанной с защитой и реализацией этих ценностей, в значительной мере осуществляется именно с помощью конституционных правоотношений. Конституционные правоотношения являются ядром всех иных правоотношений, так как в них выражаются основы устройства государства и общества; они отражают устройство общества как единого организма.

Для конституционных правоотношений свойствен особый **субъектный состав**. К субъектам общественных отношений, регулируемых конституционным правом, относятся:

1) *народ Российской Федерации, составляющие его нации и народности*. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Правосубъектность народа как участника конституционных правоотношений определяется его полновластием, которое основывается на особом юридическом механизме, включающем целый ряд конституционных прав и свобод. Наиболее распространенным является осуществление народом своих властных полномочий через органы государственной власти и местного самоуправления, однако в ряде случаев многонациональный народ Российской Федерации непосредственно становится участником конституционных правоотношений. Так, высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы (ст. 3 Конституции РФ). В качестве самостоятельных субъектов конституционных правоотношений могут рассматриваться и отдельные нации и народности: в рамках отношений с их участием реализуются право народов на самоопределение (ст. 5 Конституции РФ), право народов на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ст. 68 Конституции РФ), права коренных малочисленных народов (ст. 69 Конституции РФ).

Необходимо отметить, что многонациональный народ, а также составляющие его нации и народности могут выступать субъектом только конституционных правоотношений и не участвуют в правовых связях, возникающих при реализации норм иных отраслей права;

2) *граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства*. Правовой статус человека (физического лица) в качестве участника конституционных правоотношений определяется прежде всего принадлежностью его к гражданству Российской Федерации. Если граждане Российской Федерации обладают всеми правами и свободами в полном объеме, то правосубъектность иностранцев ограничена. Так, иностранные граждане и лица без гражданства не обладают политическими правами и свободами (например, правом на участие в референдуме, правом избирать и быть избранными), ограни-

чено их участие в экономической деятельности на территории Российской Федерации, они не несут воинскую обязанность и т. д.

Критерием участия граждан в конституционных правоотношениях является также возраст. Так, в соответствии с положениями Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» участниками детских общественных объединений могут быть граждане, достигшие восьми лет, участниками детских общественных объединений — граждане, достигшие 14 лет. Несовершеннолетний, достигший возраста 14 лет, согласно Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», вправе давать согласие на изменение его гражданства. Однако в полном объеме гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять свои права и обязанности с 18 лет. Так, именно достижение совершеннолетия является условием для осуществления права на участие в референдуме, избирательных прав, права быть учредителем общественного объединения, права быть членом политической партии. До достижения 18-летнего возраста граждане Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» выезжают из Российской Федерации совместно хотя бы с одним из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей или же должны иметь при себе нотариально оформленное согласие названных лиц на выезд несовершеннолетнего гражданина.

С учетом характера и значения отдельных видов правоотношений участие в них гражданина может быть дополнительно ограничено с помощью возрастного критерия. Так, депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года, Президентом РФ — гражданин Российской Федерации, которому исполнилось 35 лет. Судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста не менее 40 лет, при этом предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда Российской Федерации — 70 лет. Конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации права быть избранным в орган государственной власти или местного самоуправления, связанные с достижением гражданином определенного возраста, причем устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года, а установление максимального возраста не допускается.

Установление минимального возраста, допускающего участие гражданина в определенных правоотношениях, связано с появлением у него достаточного жизненного опыта и мудрости, формированием устойчивой системы жизненных ценностей, профессиональных навыков.

Нормы конституционного права связывают невозможность участия гражданина в определенных конституционных правоотношениях и с другими обстоятельствами: лишение дееспособности, содержание в местах лишения свободы по приговору суда, приобретение иностранного гражданства или вида на жительства в иностранном государстве и др.;

3) *Российская Федерация*. Статус Российской Федерации в качестве субъекта конституционных правоотношений определяется Конституцией РФ. Россия — суверенное, демократическое, правовое государство, обладающее всей полнотой власти на своей территории, характеризующееся государственным единством и территориальной целостностью. Российская Федерация является участником международных отношений (заключает международные договоры, участвует в работе международных организаций)¹, выступает одной из сторон федеративных отношений с участием субъектов Российской Федерации. Конституционно-правовые отношения с участием Российской Федерации направлены на обеспечение народного суверенитета, защиту интересов российского общества, реализацию прав и свобод человека и гражданина. В соответствии со ст. 71 Конституции РФ Российская Федерация является субъектом отношений, возникающих в рамках защиты прав и свобод человека и гражданина, управления федеральной государственной собственностью, обеспечения обороны и безопасности и др. Несмотря на то, что конкретные публичные функции выполняются отдельными государственными органами и должностными лицами, именно государство выступает основным субъектом социального управления, активно воздействуя на общество. Так, в соответствии со ст. 269 УПК РФ суд, осуществляя правосудие, постановляет приговор именем Российской Федерации. В то же время во взаимоотношениях с народом, который является единственным источником власти, и, следовательно, во всех взаимоотношениях с обществом государство «выступает преимущественно правообязанным субъектом, подконтрольным обществу, народу, человеку и гражданину, призванным выполнять свое назначение в строгом соответствии с Конституцией»²;

4) *субъекты Российской Федерации*. В состав Российской Федерации входят ее субъекты: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Статус субъектов РФ как участников конституционно-правовых отношений определяется Конституцией РФ, а также конституцией (уставом) соответствующего

¹ В соответствии со ст. 79 Конституции РФ Российская Федерация 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 Российской Федерации.

² *Бутусова Н. В.* Конституционно-правовой статус российского государства: понятие, содержание, структура // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4.

субъекта РФ. Субъекты РФ равноправны во взаимоотношениях с Российской Федерацией, которые строятся на принципах государственной целостности, на единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Субъекты РФ осуществляют государственную власть вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения: управляют государственной собственностью субъекта РФ, участвуют во внешнеэкономических связях, определяют свое административно-территориальное устройство, принимают и исполняют бюджет и т. д.;

5) *органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.* Участие органов государственной власти и местного самоуправления в конституционных правоотношениях определяется их компетенцией: возможностью осуществлять публично-властные полномочия по определенным законом предметам ведения. Деятельность данных субъектов конституционных правоотношений подчинена общесоциальным интересам и потребностям и в конечном счете является важнейшим проявлением власти народа. Права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления осуществляются ими не произвольно, а лишь в строгом соответствии с теми целями и задачами, а также в пределах тех полномочий, которые предписаны законом. Ненадлежащее выполнение полномочий, выражающееся в нарушении прав и свобод человека и гражданина, издании противоречащих закону правовых актов, влечет за собой применение к органам и должностным лицам мер юридической (в том числе конституционно-правовой) ответственности;

6) *должностные лица, депутаты законодательных (представительных) органов.* Правосубъектность лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, определяется в рамках компетенции соответствующего органа. Деятельность данных субъектов опосредует полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, в связи с чем законы и иные нормативные правовые акты возлагают на них определенные права и обязанности, обеспечивают необходимые гарантии. Так, в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутаты Государственной Думы имеют право законодательной инициативы, право участвовать в рассмотрении вопросов, осуществляемое всей палатой или отдельным комитетом (комиссией), право на депутатский запрос, на прием в первоочередном порядке должностными лицами, на получение и распространение

информации; в отношении депутатов Государственной Думы установлена неприкосновенность — т. е. особый (усложненный) порядок привлечения их к уголовной и административной ответственности;

7) *общественные и религиозные объединения, группы и собрания граждан*. В значительной мере реализация прав и свобод граждан осуществляется ими не индивидуально, а в составе относительно устойчивых коллективов. Совместное, коллективное осуществление действий, направленных на удовлетворение потребностей граждан, обусловило создание и развитие правовых основ организации и функционирования общественных и религиозных объединений. Закон определяет организационно-правовые формы объединений, устанавливает их права и обязанности. Особое значение, связанное с их местом в политической системе общества, приобретают политические партии. В ряде случаев участниками конституционно-правовых отношений становятся коллективы граждан, существование которых носит краткосрочный характер и подчинено выполнению конкретной задачи. Например, в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» для поддержки выдвижения кандидата необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом. На собрании группы принимаются решения об образовании этой группы, о поддержке выдвижения кандидата, о назначении уполномоченных представителей группы избирателей.

В качестве критерия классификации субъектов конституционно-правовых отношений обычно используется общепринятый критерий деления субъектов на индивидуальные (граждане РФ, иностранные граждане, депутаты, должностные лица) и коллективные (органы государственной власти и др.).

Особенностью конституционных правоотношений признается также их *политический характер*. Через них формируются и выражаются интересы отдельных социальных групп и общества в целом, реализуются основные направления развития государства. Политическая сфера, т. е. совокупность социальных идей и обусловленная ими целенаправленная деятельность, связанная с формированием жизненно важных отношений между государствами, народами, нациями и социальными группами, приобретает через конституционные правоотношения правовую форму и структуру.

Ряд существенных особенностей присущ не всем конституционным правоотношениям, а лишь отдельным их *видам*.

Среди конституционных правоотношений особое место занимают общие, недетализированные, относительно стабильные (длящиеся) юридические связи, которые возникают в результате действия конституционных норм, регулирующих наиболее важные, основополагающие отношения во всех сферах жизни общества. Особенности

общих конституционных правоотношений является высокий уровень обобщения юридического содержания и абстрактная форма устанавливаемых связей между субъектами. Они выражают сущность общественного строя, опосредуют основные связи личности и государства. Так, реализация положений ст. 7 Конституции РФ о социальном характере российского государства порождает общее правоотношение, субъектами которого выступают все государственные органы и должностные лица, а также граждане и их объединения; при этом четкие права и обязанности участников данного правоотношения не определены. *Конкретные правоотношения* охватывают весь комплекс общественных отношений, регулируемых конституционным правом; для них характерна жесткая персонификация сторон (субъектов), установление определенных, четких и конкретных прав и обязанностей. Действия субъектов имеют четкие цели и результаты.

В зависимости от времени существования конституционные правоотношения могут носить *длящийся, устойчивый характер*. Так, правоотношения гражданства Российской Федерации в большинстве случаев возникают в связи с рождением человека и могут не прекращаться вплоть до его смерти. Сходный устойчивый характер имеют, например, правоотношения, складывающиеся в связи с вхождением в состав Российской Федерации ее субъектов. В то же время среди конституционных правоотношений немало тех, которые существуют относительно *краткий промежуток времени*. Например, отношения, возникающие между избирательной комиссией и кандидатом, ограничены во времени рамками избирательной кампании; правоотношения, складывающиеся между заявителем и Конституционным Судом, существуют только в ходе производства по конкретному делу.

Возникновение, изменение и прекращение конституционных правоотношений обусловлено наступлением обстоятельств, предусмотренных нормами конституционного права, — **юридических фактов**.

К числу **юридических событий**, влияющих на конституционно-правовые отношения, относятся:

- *рождение человека* (с рождения человеку принадлежат основные права и свободы, закон предусматривает возможность приобретения гражданства по рождению);

- *достижение определенного возраста* (полномочия судьи Конституционного Суда РФ прекращаются в последний день месяца, в котором ему исполняется 70 лет);

- *смерть человека* (полномочия депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случае его смерти);

- *чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера* (опасные природные явления и катастрофы, аварии могут быть основанием введения чрезвычайного положения, если представляют непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан).

Среди юридических действий принято выделять правомерные и неправомерные. Примером *неправомерного действия*, влияющего на конституционные правоотношения, может быть принятие законодательным органом государственной власти субъекта РФ нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ. В случае если противоречие не будет устранено, полномочия законодательного органа могут быть прекращены досрочно.

К *правомерным действиям*, с которыми нормы конституционного права связывают возникновение, изменение и прекращение правоотношений, относятся юридические поступки и юридические акты.

Юридический поступок — правомерное действие, не направленное непосредственно на возникновение (изменение, прекращение) правоотношений, но тем не менее по закону влекущее определенные правовые последствия. Так, выход депутата Государственной Думы из фракции, совершенный по политическим мотивам, является основанием для досрочного прекращения его полномочий.

Совершение **юридического акта** изначально связывается с намерением субъекта породить юридические последствия. К числу юридических актов, имеющих значение для возникновения (изменения, прекращения) конституционного правоотношения, например, относятся: подача личного письменного заявления гражданина о приеме в политическую партию, получение избирательного бюллетеня, обращение с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации и др. Важное значение среди юридических актов имеют юридически значимые действия, совершаемые органами государственной власти и местного самоуправления в рамках их компетенции.

Глава 4

СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ

Нормы, составляющие отрасль конституционного права, находятся в сложных взаимосвязях друг с другом. Как правило, регулирующее влияние на общественные отношения нормы оказывают не в отдельности, а в структуре единого комплекса. Группировка норм внутри конституционного права предопределяется структурой общественных отношений, являющихся предметом отрасли.

Регулирование сходных общественных отношений осуществляется конституционным правом на основе специальных, применимых только к данному сегменту общественной жизни, принципов. Следовательно, создание в рамках отрасли конституционного права устойчивых групп правовых норм позволяет гармонизировать их содержание, объединить их едиными целями и задачами.

Система отрасли конституционного права выявляется с помощью научного исследования всего комплекса соответствующих правовых норм и правоотношений и выражается во внутреннем строении отрасли, «обусловленном теми связями, которые существуют между ее нормами и определяют основы дифференциации данных норм и их интеграции в правовые образования (институты), обладающие признаками элемента системы»¹. Наиболее крупные элементы системы конституционного права, в свою очередь, включают в себя относительно компактные группы родственных правовых норм (подинституты).

Система конституционного права России включает в себя следующие наиболее крупные институты:

- 1) основы конституционного строя Российской Федерации;
- 2) основы правового статуса личности;
- 3) федеративное устройство;
- 4) избирательное право;
- 5) система органов государственной власти и местного самоуправления;
- 6) пересмотр Конституции РФ и конституционные поправки.

Институт *основ конституционного строя Российской Федерации* закрепляет принципы, на которых основано устройство общества и государства. Он включает в себя: политические основы конституционного строя (суверенитет, форма правления, форма государственного устройства), социально-экономические основы конституционного строя (свободное осуществление экономической деятельности, равенство форм собственности, социальный характер государства) и духовные основы конституционного строя (идеологическое многообразие, светское государство). Система правовых норм, определяющих прямое осуществление власти народом Российской Федерации, складывается с учетом различных форм и механизмов непосредственного народовластия: референдума, свободных выборов, голосования по отзыву выборных должностных лиц, публичных мероприятий, собраний и сходов граждан, петиций (обращений) граждан, народной правотворческой инициативы и др.

Институт *основ правового статуса личности* определяет условия взаимодействия человека с государством, институтами гражданского общества, другими индивидами. Структуру данного института формируют комплексы правовых норм, регулирующих: принципы правового статуса личности, гражданство Российской Федерации, основные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина, конституционные обязанности граждан Российской Федерации.

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2006. С. 21.

Институт *федеративного устройства* российского государства определяет взаимоотношения субъектов РФ с федеральными органами государственной власти, а также между собой. Его внутренняя структура включает в себя: принципы федеративного устройства, статус Российской Федерации, статус субъектов РФ, разграничение предметов ведения и полномочий.

Избирательное право как институт конституционного права России определяет регулирование общественных отношений, возникающих в связи с подготовкой и проведением выборов. Его внутреннюю структуру определяют правовые нормы, устанавливающие принципы избирательной системы, систему избирательных комиссий, регулирующие регистрацию (учет) избирателей, выдвижение и регистрацию кандидатов, распространение информации о выборах, организацию и проведение голосования, подсчет голосов и установление результатов выборов, обжалование нарушений избирательных прав.

Институт, закрепляющий *систему органов государственной власти и местного самоуправления*, является наиболее сложным по составу и определяет: статус и полномочия Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ и иных органов исполнительной власти, законодательный процесс, основы судебной системы, организацию и деятельность Конституционного Суда РФ, общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ, общие принципы организации местного самоуправления.

Выделение правовых норм, регулирующих *пересмотр Конституции РФ и внесение конституционных поправок* в самостоятельный институт конституционного права, обусловлено особым характером и значением соответствующих общественных отношений. В сферу его регулирования попадает порядок принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ, порядок реализации инициативы о пересмотре Конституции РФ, порядок созыва и организации деятельности Конституционного Собрания.

Глава 5

ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Источники конституционного права — внешняя форма закрепления и выражения правовых норм¹. В научной литературе отмечается, что источники конституционного права воплощают в себе решение правотворческих органов о создании, изменении или отмене норм конституционного права, являются той формой, в которой нормы кон-

¹ В теории права под источником права понимают также материальные условия жизни общества, которые определяют само содержание права (источник права в материальном смысле).

ституционного права выступают в реальной жизни, а также определяют основы содержания и форму источников для всех других отраслей права¹.

К источникам конституционного права относятся нормативные правовые акты, договоры. Вопрос об отнесении к числу источников конституционного права правовых обычаев, деклараций и постановлений высших судов является в науке дискуссионным.

Источники конституционного права различаются по юридической силе, территории действия. Единство правовой системы Российской Федерации обеспечивают источники права, действующие **на всей территории государства**.

1. Конституция Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации является основным источником конституционного права, она закрепляет базовые характеристики и черты общества и государства, определяет основы взаимодействия между государством и личностью, учреждает систему органов государственной власти и местного самоуправления. Конституция РФ как нормативный правовой акт структурирует политическую жизнь общества, создает основы экономической системы, воздействует на духовную сферу жизни общества, играет важную идеологическую функцию. По словам Президента РФ Д. А. Медведева, Конституция РФ «принесла новую прочность государству и при этом создала пространство для свободного развития для каждого человека и общества», а также является «бесспорным каркасом российской правовой системы», «влияет практически на все сферы, имеющие прямое отношение к повседневным нуждам людей»².

Особая роль Конституции РФ проявляется прежде всего в том, что ее положения являются основополагающим для всего правового регулирования общественных отношений. Конституционные нормы определяют содержание всех иных источников права, которые должны соответствовать Конституции РФ, наполнять конкретным содержанием ее нормы. Конституция имеет высшую юридическую силу, что не допускает существования правовых норм, противоречащих ей.

Конституция РФ была принята в 1993 г. путем всенародного голосования. Изменения общественного строя, политические и экономические реформы, имевшие место в начале 1990-х гг., требовали не только внесения изменений в Конституцию РСФСР 1978 г., но и определили задачу принятия нового Основного закона, который мог бы стать символом обновленной России, учредить новые государствен-

¹ См.: *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 18–19.

² Выступление Президента РФ Д. А. Медведева на научно-практической конференции, посвященной 15-летию принятия Конституции России, 12 декабря 2008 г.

ные и общественные институты. Несмотря на то, что еще на I Съезде народных депутатов была создана Конституционная комиссия, перед которой была поставлена задача разработки проекта новой Конституции, соответствующая работа осложнялась из-за наличия принципиальных противоречий относительно ее будущего содержания. Осенью 1993 г. Президент России Б. Н. Ельцин своим указом прекратил деятельность представительных органов власти (тем самым отменив действовавшую Конституцию РФ) и назначил проведение референдума по проекту Конституции, подготовленному созданным им ранее Конституционным совещанием. Всенародное голосование было проведено 12 декабря 1993 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 15 октября 1993 г. № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации». В референдуме участвовало 54,8% зарегистрированных избирателей, большинство из которых (58,43%) проголосовали за принятие новой Конституции.

Понятие конституции (лат. *constitutio* — устанавливаю, учреждаю) в юридической науке имеет сложный, многоаспектный характер. Конституция не может рассматриваться лишь в качестве одного из множества нормативных актов, ее особое значение для общества и государства определяется следующими факторами:

- Конституция выполняет *регулирующую* функцию, она упорядочивает общественные отношения, создает рамки и основные направления правотворческой деятельности государства, устанавливает основы правового статуса личности;

- Конституция обеспечивает *стабильность* общественных отношений, не допуская коренных переворотов в государственном и общественном строе;

- Конституция выполняет *учредительную* функцию, закрепляя основные цели общественного развития и правовые формы для политических, экономических и социально-культурных отношений, создавая основные государственные и социальные институты;

- Конституция РФ обеспечивает *политическое единство* народа Российской Федерации, оформляет его правосубъектность как участника международных отношений, единственного источника власти в Российской Федерации, закрепляет демократический характер российского государства;

- Конституция устанавливает *пределы осуществления государственной власти*, признавая и закрепляя основные права и свободы человека и гражданина, возлагая на государство обязанность их гарантировать;

- Конституция по своей сущности является *выражением соотношения социальных сил*, формой компромисса общественных интересов;

- Конституция выполняет *охранительную* функцию: защищает основы государственного строя, наиболее значимые общественные ценности, обеспечивает законность в деятельности государственных органов;

— Конституция выполняет *идеологическую* функцию: создает основу для системы взглядов и идей, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности и друг к другу, является мировоззренческой основой общества;

— Конституция обеспечивает *целостность правовой системы*, упорядочивает ее элементы, интегрирует и систематизирует огромный массив правовых норм.

Таким образом, Конституция РФ обладает особыми чертами, к которым относятся: народность Конституции, учредительный характер ее положений, всеохватывающий характер конституционных положений, особые юридические свойства.

1. Конституция принимается *непосредственно народом* или органами публичной власти *от имени народа*. Положения Конституции не навязываются народу извне, или же по воле одной из социальных групп, они выражают единую волю всего общества в целом. Так, Преамбула Конституции РФ 1993 г. содержит следующие положения: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле... принимаем Конституцию Российской Федерации». Данная черта Конституции РФ проявляется прежде всего в том, что ее положения возникли из содержания объективных процессов, происходящих в российском обществе: «...что-то сформировалось в обществе, а что-то было на грани образования, но нужна была соответствующая нормативная основа»¹.

При подготовке конституций советского периода (Конституции СССР 1936 г., Конституции СССР 1977 г.) было организовано всенародное обсуждение соответствующих проектов с участием трудовых коллективов и общественных организаций. Однако во многом данные обсуждения носили формальный характер, не затрагивали коренных параметров общественного строя, не создавали основы для реальной общественной дискуссии. К сожалению, не приходится говорить и о полноценном участии народа в формировании проекта действующей Конституции РФ, принятой на всенародном голосовании в декабре 1993 г.: создание ее текста происходило без участия органов представительной власти, окончательное редактирование ее проекта осуществлялось кулуарно, под воздействием сиюминутного политического интереса. На всенародное голосование был вынесен только один из многих существовавших к тому времени проектов, общество, по сути, было лишено политической альтернативы.

Таким образом, полноценное участие народа в процессе принятия Конституции подразумевает наличие процедур, обеспечивающих возможность ознакомления граждан с проектом Основного закона, на-

¹ Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. М., 2005. Т. 1. С. 163.

правления предложений по изменению ее текста, утверждение ее на всенародном голосовании (или легитимным учредительным органом).

2. Конституция — акт учредительной власти. В юридической науке понятие учредительной власти характеризуется ее верховенством и наивысшей легитимностью. В отличие от власти законодательной, исполнительной или судебной, функционирование институтов учредительной власти направлено исключительно на разработку и принятие Конституции. Учредительная власть предшествует всем остальным ветвям власти, является первичной по отношению к ним.

Учредительный характер Конституции РФ 1993 г. определяется ее особой ролью в осуществленном Российской Федерацией переходе от социалистического общества к новым принципам функционирования общества и государства, «появление новой конституции является фактором мобилизующего значения для общества, государственных органов»¹. Так, на основе положений Конституции РФ осуществляется формирование и совершенствование институтов свободной рыночной экономики, механизмов государственного участия в регулировании хозяйственной деятельности; создается и развивается многопартийная система, обеспечивающая реальный учет интересов граждан в сфере государственного управления; происходит становление новых в исторической перспективе институтов парламентаризма, президентской власти, независимого суда, местного самоуправления.

Учредительный характер Конституции проявляется также в отсутствии каких-либо ограничений, установленных в отношении ее содержания, ее предписания «выступают в качестве первоосновы», «для положений конституции не существует никаких правовых ограничений»². В то же время, являясь частью мирового сообщества, Российская Федерация основывается на общепризнанных нормах и принципах международного права, которые являются одним из факторов, определяющих содержание Конституции. Кроме того, содержание положений Конституции РФ предопределяется историческими факторами, национальными традициями и спецификой отечественной юридической науки.

3. Предмет регулирования Конституции как нормативно-правового акта чрезвычайно широк. В отличие от иных нормативных актов, посвященных регулированию какой-либо одной группы общественных отношений, конституционное регулирование имеет *всеобъемлющий характер*. Конституция устанавливает наиболее важные правила для всех сфер жизни общества: политической, социально-экономической и духовной.

¹ Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000.

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ соч. С. 68.

4. Специфика Конституции РФ как нормативно-правового акта определяется наличием у нее *особых юридических свойств*:

— *верховенство*. В соответствии с ч. 2 ст. 4 Конституции РФ она имеет верховенство на всей территории Российской Федерации. Ее положения не должны нарушаться органами государственной власти и местного самоуправления, общественными и религиозными объединениями, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и иными участниками правоотношений. Поведение субъектов правоотношений всегда может быть соотнесено с положениями Конституции РФ, так как ее нормы регулируют все сферы общественных отношений. Так, если лицо осуществляет противоправное посягательство на чужое имущество (совершает хищение), то оно нарушает не только положения уголовного закона, но и нормы Конституции РФ о защите частной собственности, о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, положения Конституции РФ определяют деятельность всех субъектов правоотношений;

— *высшая юридическая сила и прямое действие*. В соответствии со ст. 15 Конституции РФ она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Данное положение определяет место Конституции в системе нормативных правовых актов: ни один закон и иной нормативный правовой акт в Российской Федерации не может противоречить Конституции РФ. Издание нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, влечет за собой применение мер юридической ответственности в отношении соответствующего органа государственной власти или местного самоуправления. Например, если представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, и не выполнено соответствующее решение суда, в отношении него может быть издан закон субъекта РФ о роспуске.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» в случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации примененный или подлежащий применению по конкретному делу закон, суд, исходя из положений ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности этого закона. Таким образом, существование нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, не может являться основанием для ограничения прямого действия Конституции РФ;

— *Конституция РФ является ядром правовой системы*. Во-первых, Конституция определяет основные принципы всех отраслей российской системы права, создает юридические рамки для содержания всех

нормативных правовых актов. Так, на основе положений ст. 8 Конституции РФ о свободе экономической деятельности созданы и действуют нормы гражданского законодательства, гарантирующие свободное участие граждан и организаций в имущественных (в том числе и договорных) отношениях. Статья 9 Конституции РФ, предусматривающая использование и охрану земель и других природных ресурсов в качестве основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, является основой для земельного законодательства, а также законодательства о недрах.

Во-вторых, Конституция РФ определяет основные формы нормативных правовых актов (в том числе законов), устанавливает правила правотворчества. Так, ст. 90 предусматривает, что Президент РФ издает указы и распоряжения, ст. 102 и 103 устанавливают, что Государственная Дума и Совет Федерации издают постановления, согласно ст. 105 федеральные законы принимаются Государственной Думой и т. д. В Конституции РФ содержится перечень субъектов законодательной инициативы, определяется юридическая сила различных нормативных правовых актов, полномочия палат Федерального Собрания, Правительства РФ, Президента РФ и иных органов государственной власти в законодательном процессе.

В-третьих, Конституция указывает на необходимость принятия конкретных правовых актов: федеральных конституционных законов и федеральных законов. Так, согласно ст. 6 Конституции РФ порядок приобретения и прекращения гражданства РФ должен регулироваться федеральным законом;

— *особая охрана Конституции*. Деятельность каждого элемента системы органов государственной власти имеет своей целью обеспечение охраны Конституции. Так, выполнение обязанностей правоохранительными органами (например, милицией), направленных на защиту жизни, здоровья и имущества граждан, является важнейшим условием реализации конституционных прав человека и гражданина.

Особую роль в обеспечении охраны Конституции от нарушений играет Президент РФ и Конституционный Суд РФ. В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент выступает ее гарантом: он наделен правом обращаться в Конституционный Суд с запросом о соответствии Конституции нормативных актов, имеет право отменять постановления Правительства РФ в случае их противоречия Конституции, отклоняет принятые федеральные законы, инициирует принятие законов и издает указы, которые направлены на реализацию положений Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ осуществляет толкование Конституции РФ (устраняет неопределенность в понимании ее положений), разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов, разрешает споры о компетенции между

органами государственной власти; осуществление конституционного правосудия является важнейшим фактором реального, а не фиктивного влияния Конституции на общественные отношения. Акты или их отдельные положения, признанные Конституционным Судом неконституционными, утрачивают силу;

— *усложненный порядок пересмотра Конституции и внесения конституционных поправок*. Большинство современных конституций государств мира относятся к категории «жестких»¹, не является исключением из этого правила и Конституция РФ. Усложненный порядок внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции РФ придает стабильность конституционному регулированию; так как нормы Конституции РФ являются базой для всей системы права, простота их изменения стала бы дестабилизирующим фактором. Сложность внесения новых положений в Конституцию имеет огромное значение для регулирования политических отношений: ее нормы не зависят от личных или партийных приоритетов, создают единые «правила» политической жизни страны, обязательные как для правящих политических сил, так и для оппозиции. Кроме того, учитывая, что положения Конституции созданы учредительной властью, их изменение не может осуществляться какой-либо одной ветвью государственной власти; в федеративном государстве конституционные реформы должны предусматривать учет мнения субъектов Федерации.

В юридической науке распространенным является мнение о необходимости сохранения своеобразной «неприкосновенности» Конституции, об особом значении ее неизменности. Например, по словам В. Д. Зорькина, внесение изменений в Конституцию равнозначно пересадке из одного автомобиля в другой «на крутом повороте опасной горной дороги», любые серьезные изменения в Конституции «адресуют к вопросу о легитимности государственной системы»².

Конституция РФ не предусматривает возможности внесения изменений в Преамбулу, а также в положения разд. II «Заключительные и переходные положения». Изменения в другие положения Конституции РФ вносятся на основе трех различных правовых режимов.

А. Положения гл. 1, 2 и 9 не могут быть изменены в рамках действующей Конституции РФ. В случае необходимости изменение положений указанных глав может быть осуществлено в форме принятия новой Конституции — т. е. ее *пересмотра*. Пересмотром признается любое изменение или дополнение гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ, а также принятие новой Конституции в целом. Предложение о пересмотре

¹ «Жесткая» конституция — конституция, которая может быть изменена только путем особой, усложненной процедуры.

² Зорькин В. Д. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества. М.: Юрист, 2004.

Конституции РФ может быть внесено субъектом права конституционной законодательной инициативы в соответствии со ст. 134 Конституции РФ: Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством Российской Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, а также группой численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Если предложение о пересмотре Конституции РФ будет поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание¹. Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность действующей Конституции (т. е. признает нецелесообразность ее пересмотра), либо начинает разработку проекта новой Конституции. Принятие Конституции осуществляется по решению Конституционного Собрания одним из двух способов: Конституция может быть либо принята самим Конституционным Собранием двумя третями голосов, либо вынесена на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

Б. Положения гл. 3–8 Конституции РФ могут быть изменены путем принятия поправок. Процедура внесения поправок в Конституцию РФ установлена Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ». Конституционные поправки вносятся в форме закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Под поправкой к Конституции Российской Федерации понимается любое изменение текста гл. 3–8 Конституции Российской Федерации: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений этих глав. Предложение о поправке к Конституции вносится в Государственную Думу субъектом права конституционной законодательной инициативы. Вместе с проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации представляются обоснование необходимости принятия данной поправки, а также перечень законов Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятия данной поправки. Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации считается одобренным Государственной Думой, если за

¹ Так как данный федеральный конституционный закон не принят, порядок формирования Конституционного Собрания до сих пор не определен.

его одобрение проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Одобренный Государственной Думой проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации и считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации. Далее принятый закон направляется на рассмотрение в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ. Одобренный законодательными (представительными) органами не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (в течение семи дней со дня установления результатов его рассмотрения Советом Федерации) направляется Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования.

В декабре 2008 г. впервые с момента принятия Конституции РФ 1993 г. были приняты несколько конституционных поправок: о продлении сроков полномочий Президента РФ и депутатов Государственной Думы, а также о контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации.

В. Положения ч. 1 ст. 65 Конституции могут быть *изменены* в особом порядке. В случае принятия в Российскую Федерацию или образования в ее составе нового субъекта новая редакция ст. 65 Конституции формируется на основе специального федерального конституционного закона. Также на основании федерального конституционного закона на ст. 65 изменяется в случае изменения статуса субъекта РФ (например, преобразования автономного округа в республику и т. п.). Изменения наименования субъекта РФ включаются в текст ст. 65 указом Президента РФ на основании решения субъекта РФ, принятого в установленном им порядке.

Под структурой Конституции понимают ее внутреннее строение, подразделение на составные элементы: разделы, главы, статьи, части статей, пункты. Структура Конституции РФ основывается на смысловых взаимосвязях ее составных частей; значение имеет последовательность их расположения, место в тексте Конституции.

Структура Конституции РФ включает: Преамбулу и два раздела. Первый раздел состоит из девяти глав и представляет собой собственно текст Конституции. Во втором разделе сгруппированы переходные положения, регулирующие вопросы, связанные с вступлением Конституции РФ в силу.

Преамбула Конституции РФ является ее неотъемлемой частью и имеет юридическое значение. В Преамбуле отражен факт принятия Конституции РФ народом, сформулированы цели ее принятия, основные задачи социального развития, а также отмечены основные ценно-

сти, признаваемые российским обществом. Текст Пreamбулы является своеобразным ключом к пониманию положений Конституции, в самом общем виде определяет значение и роль конституционных положений.

Глава 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» закрепляет исходные принципы конституционного регулирования всех сфер жизни российского общества, определяют основы политической системы общества, важнейшие характеристики государства, правовое положение человека и гражданина, принципы социально-экономической системы.

Глава 2 «Права и свободы человека и гражданина» содержит 48 статей, в которых устанавливаются принципы правового положения человека и гражданина в России, принципы гражданства Российской Федерации; система личных, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод человека и гражданина; гарантии прав и свобод; основные (конституционные) обязанности человека и гражданина.

Глава 3 «Федеративное устройство» предусматривает важнейшие положения, характеризующие конституционный статус Российской Федерации и ее субъектов, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Главы 4—8 закрепляют основы организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Взаимное расположение этих глав отражает специфику взаимоотношений внутри системы высших органов государственной власти: так, помещение главы о Президенте РФ на первое место свидетельствует об особой, ведущей роли Президента. Глава 4 «Президент Российской Федерации» регулирует статус Президента как главы государства, гаранта Конституции РФ и верховного главнокомандующего; порядок вступления в должность Президента РФ; полномочия Президента РФ, основания их досрочного прекращения; порядок отрешения Президента РФ от должности. Глава 5 «Федеральное Собрание» определяет принципы организации и деятельности парламента РФ и закрепляет статус Федерального Собрания как представительного и законодательного органа; регулирует порядок формирования Федерального Собрания и его структуру, компетенцию Совета Федерации и Государственной Думы; включает нормы о законодательном процессе. Глава 6 «Правительство Российской Федерации» регулирует организацию и деятельность Правительства РФ — высшего органа исполнительной власти Российской Федерации. В ней закреплены порядок формирования, структура правительства; компетенция правительства, порядок выражения недоверия правительству и его отставки. В главе 7 «Судебная власть» определена судебная система Российской Федерации, статус

судей, принципы судопроизводства; порядок формирования и компетенция Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ. Глава 8 «Местное самоуправление» устанавливает систему, функции и гарантии местного самоуправления в Российской Федерации.

Глава 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» содержит нормы, определяющие порядок внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции.

2. Общепризнанные принципы и нормы международного права.

Под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного¹.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Понятие «общепризнанных принципов и норм» достаточно распространено в правовых актах международного и внутригосударственного значения. Определенная сложность заключается в том, что в международном праве отсутствует акт, который бы содержал исчерпывающий перечень общепризнанных принципов. Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» общепризнанные принципы и нормы международного права закрепляются в международных пактах, конвенциях и иных документах, и в частности во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Указанные принципы закреплены также в Уставе ООН, Декларации о принципах дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г., Хельсинкском заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. Содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться и в иных документах Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений.

Так как и в юридической науке, и в международной практике отсутствует единое понимание того, какие принципы международного

¹ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // БВС РФ. 2003. № 12.

права являются общепризнанными, следует признать, что Конституция РФ включает в правовую систему России только те общепризнанные принципы, которые признаются в качестве таковых Российской Федерацией. Положения ч. 4 ст. 15 Конституции свидетельствуют также о том, что «в основе правового регулирования в Российской Федерации лежат не только принципы, закрепленные отечественным законодательством, но и общепризнанные стандарты, принятые в международном сообществе»¹.

К общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств.

3. Международные договоры Российской Федерации.

Международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»). Частью правовой системы Российской Федерации являются также заключенные СССР действующие международные договоры, в отношении которых Российская Федерация продолжает осуществлять права и обязательства СССР в качестве государства — продолжателя Союза ССР. Международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций. Международным договорам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» международный договор Российской Федерации — это международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры, в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. При этом следует иметь в виду, что ор-

¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. М., 2001. С. 100.

ганы государственной власти Российской Федерации не вправе заключать договоры, противоречащие Конституции РФ. В случае если международный договор содержит положения, требующие изменения отдельных положений Конституции РФ, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно только после внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ.

Президент Российской Федерации как глава государства, Председатель Правительства Российской Федерации как глава правительства и министр иностранных дел Российской Федерации в силу своих функций представляют Российскую Федерацию в международных отношениях, ведут переговоры и подписывают международные договоры Российской Федерации.

Целый ряд международных договоров для вступления их в силу нуждается в процедуре ратификации. Международные договоры вносятся на ратификацию в Государственную Думу. Государственная Дума рассматривает предложения о ратификации международных договоров и после предварительного обсуждения в комитетах и комиссиях Государственной Думы принимает соответствующие решения. Принятые Государственной Думой федеральные законы о ратификации международных договоров Российской Федерации подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. После этого федеральный закон о ратификации международного договора Российской Федерации направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

В качестве источников конституционного права огромное значение имеют такие международные договоры Российской Федерации, как Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства», Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. и др.

4. Федеральные конституционные законы.

Понятие федерального конституционного закона впервые было введено в оборот положениями Конституции РФ 1993 г. Подобные законы обычно именуются в теории права «органическими» (этот термин в Конституции РФ отсутствует). Принятие федеральных конституционных законов предусмотрено Конституцией РФ для развития, детализации ее положений; образно говоря, федеральные конституционные законы являются продолжением Конституции, они регулируют наиболее важные вопросы, касающиеся основ правового статуса личности, системы органов государственной власти (при этом они не могут противоречить Конституции РФ). В этой связи федеральный конституционный закон обладает некоторыми особенностями:

— *федеральный конституционный закон принимается в рамках установленной процедуры.* Федеральный конституционный закон считает-

ся принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию; Президент РФ не имеет права вето;

— *федеральный конституционный закон принимается только по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ.* В Конституции РФ прямо указываются вопросы, которые должны быть урегулированы с помощью принятия федерального конституционного закона. К ним относятся: обстоятельства, порядок введения и содержание режима чрезвычайного положения (ст. 56, 88); порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта (ст. 65); изменение по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации статуса субъекта РФ (ст. 66); описание и порядок официального использования герба, флага и гимна Российской Федерации (ст. 70); подготовка и проведение референдума Российской Федерации (ст. 84); режим военного положения (ст. 87); порядок назначения на должность, освобождения от должности и деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (ст. 103); порядок деятельности Правительства РФ (ст. 114); установление судебной системы Российской Федерации (ст. 118); полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов (ст. 128); порядок созыва Конституционного Собрания (ст. 135). Кроме того, принятием федерального конституционного закона оформляется каждый случай образования в составе Российской Федерации нового субъекта; также изменения и дополнения в действующие федеральные конституционные законы вносятся с помощью принятия закона в форме федерального конституционного закона;

— *федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам;* Федеральные конституционные законы обладают более высокой юридической силой, чем обычное законодательство, они призваны обеспечить единство и гармонию правовой системы;

— *федеральные конституционные законы принимаются только по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации.* Значимость данного положения ст. 76 Конституции РФ не столь велика, если учесть, что все случаи принятия федеральных конституционных законов прямо перечислены в Конституции РФ. Однако на практике оно не вполне соблюдается, так как при регулировании вопросов, связанных с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта,

в соответствующих федеральных конституционных законах затрагиваются вопросы организации системы органов государственной власти вновь создаваемого субъекта РФ.

На сегодняшний момент принято большинство федеральных конституционных законов, предусмотренных Конституцией РФ. Исключение составляют федеральные конституционные законы о Конституционном Собрании, о порядке изменения статуса субъекта РФ и о судах общей юрисдикции.

5. Федеральные законы.

В Конституции РФ отсутствует общий перечень вопросов, по которым должны приниматься федеральные законы, однако называются отдельные федеральные законы, необходимые для реализации ее положений: о порядке выборов Президента РФ, о статусе Совета Безопасности, о выборах депутатов Государственной Думы. Федеральные законы не могут противоречить Конституции РФ и федеральным конституционным законам. Занимая важнейшее место в правовой системе Российской Федерации, федеральные законы создают основу для принятия *подзаконных актов* органов исполнительной власти.

Федеральные законы приняты в сфере регулирования избирательной системы, гражданства, системы органов государственной власти и местного самоуправления, защиты прав и свобод человека и гражданина. Именно на уровне федерального закона устанавливаются различные обязанности граждан и организаций, определяется порядок принятия поправок к Конституции РФ, определяются организационно-правовые формы общественных и религиозных объединений, правовой статус иностранных граждан, устанавливаются правовые основы противодействия экстремистской деятельности и т. д. Федеральный закон — важнейший источник конституционного права; существование развитой системы законодательства является необходимым условием реализации норм Конституции РФ, беспрепятственной реализации прав и свобод граждан.

В процедуре создания федерального закона участвуют не один, а сразу несколько государственных органов: Государственная Дума, Совет Федерации, Правительство РФ, Президент РФ. Кроме того, инициаторами принятия федерального закона могут быть законодательные органы субъектов РФ, высшие суды Российской Федерации, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации. Федеральный закон не является актом отдельного органа или должностного лица, а принимается от имени Российской Федерации. Гласность при рассмотрении проекта федерального закона способствует формированию механизмов общественного контроля за предлагаемыми нормами; общественную экспертизу проектов федеральных законов осуществляет Общественная палата РФ.

6. Законы Российской Федерации о поправке к Конституции РФ.

В тексте Конституции РФ не содержится четкого указания на форму нормативного акта, которым вносятся поправки в ее гл. 3—8. Согласно ст. 136 Конституции РФ поправки к гл. 3—8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона.

Однако процедура принятия поправок к гл. 3—8 Конституции Российской Федерации существенно отличается от процедуры принятия федерального конституционного закона: во-первых, Конституция РФ устанавливает особый круг субъектов, наделенных правом внесения предложений о поправках к Конституции Российской Федерации; во-вторых, для вступления поправок в силу требуется их одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Кроме того, Конституция РФ допускает принятие поправок, не относящихся по своему содержанию к тому кругу вопросов, которые должны быть регламентированы федеральными конституционными законами (так как федеральные конституционные законы принимаются только по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ). Также в отличие от поправок федеральный конституционный закон по своей юридической природе принимается во исполнение Конституции Российской Федерации и не может изменять ее положений, а также стать ее составной частью. Таким образом, поправка к гл. 3—8 Конституции РФ может быть принята только в форме специального правового акта о конституционной поправке — *Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации*, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона¹.

7. Указы и иные нормативные акты Президента РФ, постановления палат Федерального Собрания РФ, постановления Правительства РФ, акты органов федеральных органов исполнительной власти, акты Центральной избирательной комиссии РФ.

Общим для указанных источников является их подзаконный характер: они не могут противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам². К источникам конституционного права, например, относятся Регламенты палат Федерального Собрания РФ, утверждаемые соответственно постановлениями Совета Федерации и Государственной Думы; нормативные

¹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

² Иногда в научной литературе подзаконный характер указов Президента РФ и постановлений палат Федерального Собрания РФ оспаривается или признается лишь с оговорками.

указы Президента РФ, устанавливающие порядок рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, систему и структуру федеральных органов исполнительной власти; Регламент Правительства РФ, утвержденный постановлением Правительства РФ, и др.

К источникам конституционного права, имеющим *федерально-региональный характер*, относятся Федеративный договор, иные договоры о разграничении полномочий, а также соглашения органов исполнительной власти.

1. *Федеративный договор* (включает в себя три договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, автономной области, автономных округов) был подписан 31 марта 1992 г. представителями Российской Федерации и всех субъектов Российской Федерации (кроме Татарстана и Чечено-Ингушетии). 10 апреля 1992 г. Съезд народных депутатов РФ одобрил подписанный Федеративный договор и постановил включить его содержание как составную часть в Конституцию РФ. В структуру действующей Конституции РФ 1993 г. Федеративный договор не входит, его положения, противоречащие Конституции РФ, не применяются.

2. *Договор о разграничении полномочий* заключается между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. Договор о разграничении полномочий подписывается Президентом Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Президент Российской Федерации в течение десяти дней после подписания договора о разграничении полномочий вносит в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий. Договор о разграничении полномочий вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий, если указанным федеральным законом не установлено иное.

Большинство заключенных ранее договоров о разграничении полномочий прекратили свое действие; Федеральным законом от 24 июля 2007 г. утвержден Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан.

3. Федеральные органы исполнительной власти и исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут заключать *соглашения* о передаче осуществления части своих полномочий. В соглашениях определяются условия и порядок передачи

осуществления полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения. Так, в 2005 г. Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом было заключено соглашение с правительством Санкт-Петербурга о передаче полномочий по управлению земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации¹.

К источникам конституционного права, действующим на территории субъекта Российской Федерации, относятся *конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, постановления законодательных органов субъектов РФ, акты органов исполнительной власти субъектов РФ*. Данные нормативные правовые акты не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Так, законами субъектов РФ осуществляется правовое регулирование выборов, референдума субъекта РФ, собраний и конференций граждан, статуса органов государственной власти субъектов РФ и т. д.

Источниками конституционного права являются *муниципальные правовые акты*, действующие на территории муниципального образования (городского поселения, сельского поселения, муниципального района). В систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования, нормативные акты представительного органа муниципального образования, нормативные акты главы муниципального образования, главы местной администрации, иных органов местного самоуправления.

Глава 6

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНЫХ ИНСТИТУТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Основы конституционного строя Российской Федерации

Политическая организация общественной жизни, экономическая система, духовные ценности обусловлены различными факторами, воздействующими на общество в силу его традиций, исторических событий, участия в международных отношениях. Совокупность всех ос-

¹ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2005 г. № 841 «Об утверждении соглашения между Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом и правительством Санкт-Петербурга о передаче правительству Санкт-Петербурга осуществления части своих полномочий по управлению федеральным имуществом, в том числе земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 206.

новых характеристик организации общества, которые связаны с определенным уровнем развития политических, экономических, идеологических и иных отношений, принято именовать **общественным строем**.

Общественный строй, основанный на принципах ограничения государства рамками права, народного суверенитета, верховенства Конституции, характеризуется как **конституционный строй**; эти и другие принципы, закрепленные и охраняемые Конституцией, затрагивают все сферы жизни общества, обеспечивают устойчивый характер всей системе общественных отношений и гарантируют осуществление государственной власти в соответствии с правовыми предписаниями. Реальность, полноценная реализация конституционных принципов политической, экономической и духовной организации общества является неперенным условием формирования **конституционного государства**, обеспечивающего в полной мере индивидуальную свободу личности, защиту общесоциальных интересов, создание условий достойного уровня жизни людей.

Формирование конституционного строя обеспечивается прежде всего за счет его основных, сущностных характеристик; отсутствие или деформация какого-либо из основных принципов, на которых базируется конституционное государство, приводит к ликвидации конституционного строя, подмене его содержания¹. Речь идет об основных принципах, политико-правовых ориентирах, базовых политико-правовых институтах, которые находят свое закрепление в конституционных нормах.

Таким образом, **основы конституционного строя** — это базовые принципы, лежащие в основе политической, экономической и духовной организации общества, совокупность которых обеспечивает верховенство права, народовластие и гарантированность прав и свобод человека и гражданина.

Правовые нормы, в которых закрепляются основы конституционного строя, а также возникающие на их основе правоотношения, характеризуются значительной спецификой. Так, правовая регламентация основных начал общественной жизни порождает правоотношения общего характера, адресована наиболее широкому кругу субъектов, играет основополагающую роль для всей системы права, имеет стабильный, устойчивый во времени характер. Для этих норм характерна предельная ясность, высокая концентрация юридического содержания.

Тесная взаимосвязь, существующая между различными сферами жизнедеятельности общества, определяет наличие взаимной зависимости между конституционными принципами, имеющими политичес-

¹ В то же время конституционный строй, сформированный в конкретном обществе под влиянием национальных особенностей, традиций, менталитета граждан, может характеризоваться значительной спецификой, не теряя при этом своей сущности.

кое, экономическое и духовно-культурное содержание. По существу, основы конституционного строя выполняют роль единого фундамента всей системы общественных отношений и имеют универсальное значение. В то же время каждый из закрепленных Конституцией принципов организации государства и общества ориентирован на одну из сфер общественной жизни, в рамках которой он может быть полноценно реализован.

Политические основы конституционного строя Российской Федерации. В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация является демократическим государством. Демократический характер государства обеспечивается прежде всего принадлежностью власти народу. Статья 3 Конституции РФ устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Народный суверенитет — это реальная принадлежность народу всей полноты публичной власти, возможность ее осуществления исходя из интересов и потребностей народа. Власть народа реализуется в форме государственной власти и местного самоуправления, что позволяет формировать и отстаивать интересы различного территориального уровня: от общегосударственного до местного.

Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ). Таким образом, принято различать понятия непосредственной (прямой) и представительной демократии. Вопрос о критериях соотношения этих форм народовластия является в юридической науке дискуссионным. В частности, указывается на отсутствие приоритетности одной из форм, на их равное значение в механизме осуществления власти народом. Именно сочетание непосредственной и представительной демократии, с учетом их специфики и роли в государственном управлении, позволяет говорить о полноценной реализации народного суверенитета.

Представительная демократия — свобода народа выдвигать своих представителей для управления государством, т. е. для принятия решений, выражающих волю всего народа или населения, проживающего на определенной территории. В Российской Федерации на основе представительной демократии формируются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.

К формам *непосредственной демократии* относятся: референдум, свободные выборы, отзыв выборных должностных лиц, правотворческая инициатива граждан, петиции, публичные мероприятия и др.

Референдум — форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого по-

средством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме.

Референдум не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции Российской Федерации, а также в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод.

Российское законодательство предусматривает возможность проведения общероссийского референдума (референдума Российской Федерации), референдума субъекта РФ и местного референдума.

Местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением муниципального образования (сельского, городского поселения, муниципального района и др.) вопросов местного значения. Решение о назначении местного референдума принимается по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставами которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах, а также по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Референдум субъекта Российской Федерации проводится среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории субъекта Российской Федерации. На референдум субъекта Российской Федерации могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации или федеральным законом. Для выдвижения инициативы проведения референдума субъекта РФ и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку образуется инициативная группа по проведению референдума. Выдвинуть инициативу проведения референдума субъекта Российской Федерации может также избирательное или иное политическое общественное объединение. Так, в соответствии с Законом г. Москвы «О референдумах в городе Москве» каждый житель или группа жителей города Москвы, имеющие право на участие в референдуме города Москвы, вправе образовать инициативную группу по проведению референдума города Москвы в количестве не менее 300 человек, имеющих право на участие в референдуме. Количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения референдума города Москвы, составляет 2% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории города Москвы.

Референдум Российской Федерации — всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в ре-

ферендуме, по вопросам государственного значения. Правом на участие в референдуме Российской Федерации обладают граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, кроме признанных судом недееспособными и находящихся в местах лишения свободы по приговору суда. Инициатива проведения референдума Российской Федерации принадлежит: а) двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющим право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них; б) Конституционному Собранию; в) федеральным органам государственной власти — в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации. Решение, принятое на референдуме Российской Федерации, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении, действует на всей территории России.

Выборы — форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Отзыв должностного лица — голосование граждан о досрочном прекращении его полномочий. В Российской Федерации отзыв возможен в отношении депутатов и выборных должностных лиц в органах государственной власти субъекта РФ, органах местного самоуправления. Процедура отзыва должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву.

С *правотворческой инициативой* может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом. Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Публичное мероприятие — открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осущес-

ствляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Обращение гражданина (петиция) — направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменное предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Демократический характер российского государства выражается также в *разделении властей* на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ). Властные функции (законодательная деятельность, управление и правосудие) осуществляются относительно самостоятельными структурами, наделенными соответствующими полномочиями. Разделение властных полномочий препятствует концентрации всей власти в одних руках и не допускает злоупотребления ею в личных или партийных интересах, обеспечивает коллегиальный характер и гласность принимаемых решений. Законодательную власть в Российской Федерации осуществляет Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации, исполнительную — Правительство Российской Федерации, судебную — суды Российской Федерации. Особую функцию в системе разделения властей выполняет Президент РФ: не вмешиваясь в осуществление полномочий, он осуществляет общую координацию государственного управления, обеспечивает согласованное функционирование органов государственной власти. Принцип разделения властей не предполагает абсолютное расчленение властных функций, взаимную изоляцию ветвей власти; напротив, принятие важнейших решений осуществляется в рамках их взаимодействия, взаимного «сдерживания».

Разделение властей закрепляется в Конституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, т. е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах. Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно — их взаимодействие. Органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, а полномочия одной власти по прекращению деятельности другой допустимы только при условии

сбалансированности таких полномочий, обеспечиваемой на основе законодательных решений¹.

Основой демократического государства выступает также принцип *политического многообразия* (плюрализма). Политическое многообразие предполагает наличие различных направлений в политической деятельности граждан, выражается в свободной пропаганде определенных политических идей, программ, решений; агитации в поддержку политических партий, кандидатов на выборах, решений вопросов, выносимых на референдум.

Политическое многообразие не является абсолютным. В Российской Федерации не допускается *экстремизм*: деятельность, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, террористическая деятельность, возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Важнейшей организационной гарантией политического плюрализма является *многопартийная система*. Ее признаками являются равенство всех политических партий перед законом и судом, отсутствие сращивания государственного аппарата и партийных структур, равный доступ политических партий к средствам массовой информации, свободное участие политических партий в выборах, иных политических мероприятиях. Политическое многообразие, многопартийность являются содержательной характеристикой демократии, как она закреплена в Конституции Российской Федерации, а сами политические партии — институтом, необходимым для ее функционирования в рамках федеративного правового государства.

Правовой статус *политических партий* в Российской Федерации определяется Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». Политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Согласно положениям федерального закона политическая партия должна иметь *региональные отделения* более чем в половине субъектов Российской Федерации (в каждом должно состоять не менее пятисот членов партии), при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической пар-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

тии; в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии; руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации¹.

Данные требования закона обусловлены тем, что именно политические партии содействуют процессу волеобразования народа. Только достаточно крупные и хорошо структурированные политические партии могут интегрировать интересы и потребности общества в целом и его различных социальных и территориальных слоев и групп и адекватно выражать их в Государственной Думе. Критерии численности политических партий не могут быть чрезмерными, препятствующими реализации права граждан на объединение. В то же время положения закона должны способствовать выполнению политическими партиями своих уставных задач и функций именно в качестве общенациональных объединений. Важно учесть, что политическая партия является единственным общественным объединением, которое вправе осуществлять выдвижение кандидатов на выборах.

Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Таким образом, политическая партия не может состоять из лиц одной профессии, а также ставить своей целью защиту профессиональных, расовых или религиозных интересов.

Каждая политическая партия имеет свой устав, в котором отражаются цели и задачи политической партии, наименование политической партии, условия и порядок приобретения и утраты членства в политической партии, права и обязанности ее членов, порядок избрания руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений, срок полномочий и компетенция указанных органов и некоторые другие вопросы внутренней организации политической партии.

Федеральным законом регулируется порядок создания политической партии, ее права и обязанности, предусматриваются меры государственной поддержки политических партий, устанавливается порядок приостановления ее деятельности и ликвидации.

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ права и свободы человека признаются высшей ценностью российского общества; обязанности по защите, признанию и соблюдению прав и свобод человека возлагаются на государство.

Приоритет человеческой личности — принцип, который является не только основой деятельности государственных органов и должно-

¹ С 1 января 2010 г. до 1 января 2012 г. в политической партии должно состоять не менее 45 тыс. членов, а с 1 января 2012 г. — не менее 40 тыс. членов. Также поэтапно сократится минимальная численность региональных отделений политической партии.

стных лиц, но и отправной точкой всех социальных процессов. В истории российского государства было немало примеров, когда человек рассматривался как «винтик», расходный материал для достижения более «существенных» государственных задач: будь то строительство, военные действия или слом общественного строя. Конституция РФ провозглашает, что права и интересы отдельной личности должны не противопоставляться обществу, а находиться в гармонии с общественными и государственными интересами, с коллективными правами социальных общностей (национальностей, общественных объединений, профессиональных союзов и т. д.).

В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17 Конституции РФ). Отличительными чертами правового государства являются гарантированность прав и свобод человека и гражданина, наличие независимого суда, равенство всех перед законом. Так как задача абсолютного исключения случаев нарушения прав и свобод личности на практике невыполнима, особое значение приобретают эффективные способы их защиты и восстановления. Помимо государственных институтов (суд, правоохранительные органы, административный контроль) в правовом государстве развитыми являются и структуры гражданского общества; необходимым признаком правового государства является также и высокий уровень правосознания и правовой культуры граждан. В правовом государстве реализуется принцип верховенства закона, означающий неукоснительное соблюдение закона органами и должностными лицами, соответствие закону всех иных правовых актов.

Принцип правового государства остается важнейшей целью развития российского государства, его реальное воплощение осуществлено лишь отчасти. В настоящее время в качестве острых проблем отмечаются недостаточная эффективность судебной системы, неразвитость общественных правозащитных институтов, коррумпированность правоохранительных органов и др.

Российский федерализм складывается под влиянием различных (зачастую противоречивых) исторических, экономических, социальных и культурных факторов. Обширная территория России и многонациональный состав российского народа предопределили одновременное существование двух тенденций государственно-правового развития: стремления к сохранению единства государства, с одной стороны, и децентрализации государственного управления с учетом региональных особенностей — с другой.

Идеи федерализма возникли в российском обществе еще в начале XIX в., однако практическое воплощение нашли лишь после революции 1917 г. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая 25 января 1918 г., объявляла, что Советская Российская Ре-

спублика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик. Оформление субъектного состава федеративных отношений получило свое завершение в 1992 г. подписанием Федеративного договора.

На современном этапе в состав Российской Федерации входят 21 республика, 9 краев, 46 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа. Субъекты Российской Федерации равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5), а также в отношении иных признаков конституционно-правового статуса: вправе иметь собственные органы государственной власти, законодательство, свою территорию, предметы ведения и др.

Республики являются национально-государственными образованиями, в границах которых осуществлено самоопределение национальных общностей; края, области и города федерального значения относятся к числу территориально-государственных образований; автономная область является национально-территориальным государственным образованием; автономные округа также представляют собой национально-территориальные государственные образования, имеющие своей целью способствовать сохранению самобытности малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, и входят (за исключением Чукотского автономного округа) в состав края или области.

Принадлежность власти народу определяет суверенный характер государственной власти в Российской Федерации. Конституция РФ в ст. 1 провозглашает Россию суверенным государством, согласно ст. 4 суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Государственный суверенитет, т. е. независимость и верховенство государственной власти, является основой для участия Российской Федерации в международных отношениях, а также определяет ее государственное единство.

Вопрос об основе государственного суверенитета РФ является в научной литературе дискуссионным. Ряд исследователей видят в качестве исходной точки формирования государственного суверенитета факт выхода РСФСР из состава СССР. Так, в Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г. РСФСР провозглашалась суверенным государством. Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в РСФСР согласно Декларации является ее многонациональный народ. Несмотря на нахождение в составе СССР, РСФСР оставляла за собой право свободного выхода. В Декларации провозглашается полнота власти РСФСР, за исключением тех вопросов, которые добровольно передаются в ведение СССР, верховенство Конституции и законов РСФСР на всей ее территории. Дополнительные гарантии суверенитета были установлены Законом РСФСР от 31 октября 1990 г. № 293-1 «Об обеспечении

экономической основы суверенитета РСФСР»: земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные и сырьевые ресурсы, расположенные на территории РСФСР, ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны РСФСР, художественные и культурные ценности были провозглашены национальным богатством народов РСФСР.

Государственный суверенитет Российской Федерации обеспечивается с помощью ее экономического и военного потенциала, активного участия в международных договорах и организациях. Основанием введения на территории Российской Федерации военного положения является агрессия против России — применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации охраняется во всех сферах общественной жизни. Например, Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» гарантирует суверенитет Российской Федерации в области культуры: Российская Федерация самостоятельно реализует на своей территории соглашения и иные акты, регулирующие отношения Российской Федерации в области культуры с другими государствами, объединениями государств, а также международными организациями.

Государственная власть в Российской Федерации охраняется от незаконного захвата или присвоения властных полномочий. Президент РФ принимает меры по охране государственного суверенитета. Так, согласно Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300, национальные интересы России в международной сфере заключаются в обеспечении суверенитета, упрочении позиций России как великой державы — одного из влиятельных центров многополярного мира, в развитии равноправных и взаимовыгодных отношений со всеми странами и интеграционными объединениями, прежде всего с государствами — участниками Содружества Независимых Государств и традиционными партнерами России, в повсеместном соблюдении прав и свобод человека и недопустимости применения при этом двойных стандартов.

Россия впервые была объявлена республикой 1 сентября 1917 г. Временным правительством, а 25 октября 1917 г. она была вновь провозглашена республикой Советов. Конституция РСФСР 1918 г. объявила Россию Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов; Конституция РСФСР 1925 г. провозгласила, что Российская Республика есть социалистическое государство рабочих и крестьян, строящееся на основе федерации национальных советских республик. Согласно Конституции РСФСР 1937 г. Российская

Советская Федеративная Социалистическая Республика объявлялась социалистическим государством рабочих и крестьян; Конституция РСФСР 1978 г. устанавливала, что организация и деятельность Советского государства строятся в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих.

Российская Федерация основывается на сочетании признаков президентской и парламентской республики. Характеристика республиканской формы правления в рамках Конституции РФ 1993 г. конкретизируется в следующих положениях:

а) Президент Российской Федерации (глава государства) избирается гражданами Российской Федерации на шесть лет, одно и то же лицо не вправе замещать должность Президента РФ более двух сроков подряд;

б) Государственная Дума избирается сроком на пять лет;

в) законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления избираются гражданами Российской Федерации посредством всеобщих выборов;

г) Федеральное Собрание Российской Федерации — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации;

д) Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

е) Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы;

ж) Государственная Дума может выразить недоверие Государственной Думе.

На всей территории Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Оно самостоятельно в пределах осуществляемых полномочий, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Конституция РФ гарантирует осуществление местного самоуправления путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах, внутригородских территориях городов федерального значения.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст. 133 Конституции РФ).

Социально-экономические основы конституционного строя Российской Федерации. В соответствии со ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Реализация политики, направленной на повышение уровня жизни и создание условий для свободного развития человека и характеризующей Российскую Федерацию как социальное государство, требует создания соответствующей финансово-экономической основы — государственного бюджета — путем установления, введения и взимания налогов и сборов, целый ряд из которых являются важнейшими регуляторами экономической системы государства. Участие государства в экономической деятельности обеспечивается с помощью управления федеральной государственной собственностью, осуществления федеральных программ экономического развития Российской Федерации, таможенного регулирования, денежной эмиссии и федеральных экономических служб (ст. 71 Конституции РФ).

В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Провозглашенные в Конституции РФ цели политики Российской Федерации как социального государства предопределяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности.

Свобода экономической деятельности, т. е. отношения, опосредующие выражение свободной воли собственников — участников хозяйст-

венных отношений, направленной на извлечение прибыли или получение иных выгод, является основной чертой рыночной экономики. Свобода обычно рассматривается как сущность рыночных отношений и основание для их саморазвития и саморегулирования в рамках современной экономики¹. В самом общем виде свобода экономической деятельности может быть представлена как свобода предпринимательства (возможность приобретать ресурсы, организовывать процесс производства товара или услуги по собственному выбору и продавать этот товар или услугу на рынке) и свобода выбора (возможность владельцев материальных ресурсов использовать или реализовывать эти ресурсы по своему усмотрению)².

Признание и гарантирование свободы экономической деятельности — необходимый элемент конституционно-правового регулирования экономических отношений, лежащий в основе экономических прав личности, присущих обществу, в котором функционирует рыночная экономика: право выбирать род деятельности и занятий, право на свободное передвижение, право на объединение (в целях совместного осуществления экономической деятельности), право иметь имущество в собственности и распоряжаться им, формировать имущественную основу для предпринимательства, право на защиту от монополизма и недобросовестной конкуренции. Таким образом, содержанием данного конституционного принципа являются гарантируемые правомочия, определяющие основное содержание конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Реализуя данное право, граждане вправе определять сферу этой деятельности и осуществлять соответствующую деятельность в индивидуальном порядке либо совместно с другими лицами путем участия в хозяйственном обществе, товариществе или производственном кооперативе, т. е. путем создания коммерческой организации как формы коллективного предпринимательства, самостоятельно выбирать экономическую стратегию развития бизнеса, использовать свое имущество с учетом конституционных гарантий права собственности и поддержки государством добросовестной конкуренции³.

¹ См.: Бодров О. Г. Свобода как философская и экономическая категория // Проблемы современной экономики. 2003. № 1(5).

² Макконел К. Р., Брю С. Л. Экономикс. Принципы, проблемы и политика. М., 1995. С. 51–52.

³ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, юридического лица и запросом Октябрьского районного суда города Пензы».

В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Провозглашение равной защиты частной и государственной собственности в Конституции РФ (а равно в конституциях других постсоциалистических государств) направлено прежде всего на разрушение монополии государственной собственности и деидеологизацию экономической политики государства. В условиях рыночной экономики основные материальные ресурсы составляют собственность частных лиц и частных институтов, а не государства и муниципалитетов. Именно частная собственность, наряду со свободой заключать юридически обязывающие договоры, позволяет частным лицам и предприятиям в соответствии с собственным усмотрением приобретать, контролировать и реализовывать материальные ресурсы. В то же время государственная (и муниципальная) собственность является важнейшей экономической основой реализации фундаментальных положений Конституции РФ о народе как единственном источнике власти в Российской Федерации, которая осуществляется им непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. В условиях, когда свободная рыночная экономика опосредует не только отношения в области предпринимательской деятельности, но и становится сферой реализации основных прав и свобод человека и гражданина, исполнение обязанности государства по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина становится в прямую зависимость от характеристики государства как активного участника экономических отношений. Отсюда цели, которые преследует государство в рамках владения и распоряжения государственной собственностью, должны иметь характер общенародных и в конечном итоге отвечать не только интересам всего общества (категории весьма эфемерной), но и законным интересам каждого индивида, пусть даже и в долгосрочном контексте.

Регулирование отношений собственности осуществляется посредством различных правовых норм, «центральное место среди которых принадлежит конституционным нормам — основе всего правового регулирования отношений собственности», причем специфика конституционного регулирования собственности заключается в том, что его главной задачей является юридическое закрепление форм собственности, признаваемых государством, и, таким образом, «...именно конституционные нормы решают вопрос о том, какие формы собственности государством признаются и гарантируются»¹.

Духовные основы конституционного строя Российской Федерации. Согласно ст. 14 Конституции РФ Россия является светским государством, никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 176.

В соответствии с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства оно:

- не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания;

- не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

- не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит федеральному закону;

- обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях¹.

Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не может сопровождаться религиозными обрядами и церемониями. Должностные лица не вправе использовать свое служебное положение для формирования того или иного отношения к религии. Государство регулирует предоставление религиозным организациям налоговых и иных льгот, оказывает финансовую, материальную и иную помощь религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры.

Правовой статус религиозного объединения в Российской Федерации в рамках конституционного принципа светского государства не допускает выполнения им функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления. Религиозное объединение не участвует в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, а также в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь.

Народовластие основано не только на принципе свободной реализации воли многонационального народа РФ, но и предполагает свободное от вмешательства государства формирование этой воли. В Российской Федерации признается *идеологическое многообразие*, никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ст. 13 Конституции РФ). Идеология — это система юридических, политических, экономических, этических, экологических, художественных, а также религиозных идей, воззрений, понятий, связанная прямо или косвенно с практической жизнедеятельностью людей. Многообразие в сфере идеологии основано на праве каждого чело-

¹ См.: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» (в ред. от 28 февраля 2008 г.) // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

века и общественных объединений свободно формировать и распространять свои взгляды всеми средствами, не запрещенными законом.

Юридические гарантии конституционного принципа идеологического многообразия призваны обеспечить его реализацию в различных сферах общественной жизни. Так, Трудовой кодекс РФ запрещает принудительный труд в качестве меры наказания за наличие или выражение политических взглядов или идеологических убеждений, противоположных установленной политической, социальной или экономической системе (ст. 4). Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» предусматривает, что библиотеки, находящиеся на полном или частичном бюджетном финансировании, должны в своей деятельности отражать сложившееся в обществе идеологическое и политическое многообразие. В соответствии с Законом РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» каждый человек имеет право на свободный выбор нравственных, эстетических и других ценностей, на защиту государством своей культурной самобытности.

§ 2. Основы правового статуса личности в Российской Федерации

Правовое положение личности определяется совокупностью приобретаемых и осуществляемых субъективных прав и юридических обязанностей. Человек является участником многочисленных правовых отношений, складывающихся в различных сферах жизни общества. Место, которое личность занимает во взаимосвязях с другими субъектами (государством, общественными объединениями, иными лицами), определяется соответствующей отраслью права. Но есть ли что-то общее между правовым статусом покупателя в магазине, подсудимого и налогоплательщика?

На данный вопрос следует ответить утвердительно. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью во всех общественных отношениях. Будь то имущественные или административные отношения, они должны формироваться на основе уважения человеческого достоинства и свободы личности, защиты ее законных интересов. Конституционное право регулирует те элементы правового статуса человека и гражданина, которые присутствуют во всех сферах правового регулирования — его основы. Основы правового статуса личности закрепляются Конституцией с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и в самом общем виде определяют место личности во взаимодействии с государством и обществом.

Правовой институт основ правового статуса личности включает в себя:

- принципы правового статуса человека и гражданина в Российской Федерации;
- отношения гражданства;
- основные права, свободы и обязанности человека и гражданина в Российской Федерации;
- гарантии прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Принципы правового статуса личности. Принципы правового статуса личности — это основополагающие правовые нормы, определяющие характер реализации прав и свобод человека и гражданина, основные признаки правоотношений с его участием.

Равноправие граждан как субъектов правоотношений состоит в равенстве их прав и свобод, равенстве перед законом, равенстве перед судом.

В соответствии с ч. 2 ст. 19 Конституции РФ государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Грубым нарушением принципа равноправия следует считать формирование органов государственной власти по признаку национальной принадлежности, предоставление должностным лицам неоправданных преимуществ в реализации их прав и т. п. Конституция и законы закрепляют права и свободы, имеющие всеобщий характер, принадлежащие в равной степени всем и каждому. В то же время отдельные категории лиц нуждаются в повышенных правовых гарантиях своей жизнедеятельности: например, в силу своих психофизических недостатков инвалиды, престарелые граждане, а также беременные женщины не имеют равных возможностей с остальными членами общества, в связи с чем закон предоставляет им льготы и дополнительные права.

Равенство перед законом и судом — это условие одинакового применения норм права ко всем лицам, в отношении которых оно действует. Например, лица, совершившие правонарушения, подлежат юридической ответственности независимо от их должностного или имущественного положения, наличия родственников среди высших должностных лиц и др. Избирательное применение правовых норм, будь то «показательные» судебные процессы или преследование политических оппонентов, совершенно недопустимо.

Особая важность принципа *гарантированности прав и свобод* связана с практическими трудностями их реализации.

Гарантии прав и свобод — это меры, условия и правовые средства, направленные на обеспечение их беспрепятственной реализации.

Недостаточно лишь провозгласить юридическое равенство, необходимо создать равные для всех возможности по использованию прав

и свобод. В Российской Федерации гарантируются права и свободы согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, гарантируется их государственная защита.

В соответствии с Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность всех органов государственной власти и местного самоуправления. Защита прав и свобод осуществляется судами Российской Федерации в рамках осуществления правосудия. Особую роль в этой сфере Конституция РФ отводит Президенту РФ. Слова об обязанности защищать Конституцию, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, верно служить народу есть в тексте присяги Президента, которую он приносит при вступлении в должность. Защита прав и свобод человека осуществляется Президентом РФ в тесном взаимодействии со всеми органами государственной власти: он обеспечивает их согласованное функционирование, соответствие их деятельности основным направлениям внутренней и внешней политики.

В России учреждена должность Уполномоченного по правам человека. В соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный по правам человека назначается на должность Государственной Думой сроком на пять лет. На данную должность может быть назначено лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и иностранных граждан, разъясняет заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод, передает жалобу государственному органу или должностному лицу, в чьей компетенции находится рассмотрение жалобы по существу. Кроме того, Уполномоченный вправе обратиться в суд с заявлением в защиту нарушенных прав и свобод, выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы.

Особое значение в правовом государстве приобретает судебная защита прав и свобод, она гарантируется не только для граждан Российской Федерации, но и для иностранных граждан, лиц без гражданства (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ).

Кроме того, каждый вправе сам защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами: осуществлять самозащиту имущественных прав, необходимую оборону при преступном посягательстве. Важнейшей гарантией прав и свобод является деятельность общественных объединений, профессиональных союзов, иных институтов гражданского общества.

В Российской Федерации каждому гарантировано право на получение квалифицированной юридической помощи. Так, в соответствии

с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» адвокатура обеспечивает представление консультаций и справок по правовым вопросам, составление заявлений, жалоб и других документов, представительство интересов в судопроизводстве и др. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

Согласно Конституции РФ каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Так, с каждым годом растет количество обращений граждан Российской Федерации в Европейский суд по правам человека в Страсбурге.

Неотъемлемость прав и свобод и недопустимость их отмены прямо следует из положений Конституции РФ (ст. 55). В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Недопустимым является установление такого порядка их реализации, который сам по себе является препятствием для их использования, сужение круга наделенных этими правами субъектов, необоснованное ограничение их объема.

В то же время пределы реализации субъективных прав не являются безграничными. Осуществление прав и свобод одним индивидом не должно наносить вред всему обществу в целом, а также нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ). В этой связи важнейшей задачей государства является установление правомерных ограничений прав и свобод, которые сами по себе являются неперемennыми условиями их эффективной реализации всеми членами общества. Права и свободы могут быть ограничены только при соблюдении требований ч. 3 ст. 55 Конституции РФ:

- *ограничение может быть установлено только федеральным законом*. Не допускается ограничение прав и возложение дополнительных обязанностей на граждан подзаконными актами, законами субъектов РФ;

- *ограничения должны быть соразмерны целям своего установления*;

- *права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства*.

Данные положения имеют своей целью не допустить произвольно-го ущемления прав и свобод, злоупотреблений со стороны законодателя и субъектов правоприменительной деятельности. Любое ограничение конституционного права должно служить общественным интересам, отвечать целям обеспечения свободы личности в условиях, когда свободная реализация конституционных прав невозможна.

Так, Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» установлены основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом. В частности, в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства может вводиться правовой режим *контртеррористической операции*. На территории, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, допускается применение временных ограничений конституционных прав и свобод:

- удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

- ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях;

- использование транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности, и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта;

- приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи;

- временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений;

- введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;

- ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

- беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности;

- проведение досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств.

В особых случаях указанный Федеральный закон регламентирует возможность причинения смерти в отношении оказавшихся в месте осуществления террористического акта людей. Так, если имеется до-

стоверная информация о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, Вооруженные Силы Российской Федерации применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения.

К особым правовым режимам деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, предусматривающих ограничения прав и свобод граждан, возложение на них дополнительных обязанностей, относятся также *чрезвычайное положение, военное положение*.

Неотчуждаемость прав и свобод человека, принадлежность их каждому от рождения провозглашены ч. 2 ст. 17 Конституции РФ. Человек рождается не только как биологическое, но и как социальное существо: с момента его рождения он обладает возможностями, обеспечивающими его нормальную жизнедеятельность и развитие. Эти возможности признаются государством в качестве *естественных прав* и защищаются законом.

Принцип *взаимообусловленности прав и обязанностей* характеризует сущность правоотношений как двусторонней связи между субъектами.

Во-первых, субъективное право не существует без соответствующей юридической обязанности других лиц. Такая обязанность может быть возложена либо на неопределенный круг лиц (так, право на жизнь обеспечивается обязанностью каждого воздерживаться от умышленного посягательства на жизнь, а также от действий, способных причинить смерть по неосторожности), либо на конкретных субъектов (так, реализация права гражданина на обращение в орган государственной власти порождает обязанность этого органа по рассмотрению этого обращения и направления ответа по существу).

Во-вторых, субъективное право по своему содержанию может быть тождественно юридической обязанности. Так, в соответствии со ст. 38 Конституции РФ забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей.

Гражданство Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации — *это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей*. Вопросы гражданства Российской Федерации регулируются Конституцией РФ, международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», а также принимаемыми в соответствии с ними другими нормативными правовыми актами.

Правовое регулирование отношений гражданства осуществляется на основе принципов гражданства Российской Федерации — основополагающих руководящих начал, определяющих направления государственной политики в области гражданства, решение основных задач конституционно-правового регулирования.

Гражданство Российской Федерации является *единым и равным* независимо от оснований его приобретения (ч. 1 ст. 6 Конституции РФ). Равенство гражданства означает, что все граждане Российской Федерации обладают равным объемом прав и обязанностей: как те, кто приобрел гражданство Российской Федерации по рождению, так и те, кто приобрел его по иным основаниям¹. Единое гражданство — конституционный принцип (закреплен в ч. 1 ст. 6 Конституции РФ), означающий, что граждане Российской Федерации обладают общим для всех гражданством и вытекающими из принадлежности к нему едиными правами и свободами, а также их гарантиями, независимо от того, на территории какого субъекта РФ они проживают. Согласно ч. 2 ст. 6 Конституции РФ каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ. Субъекты РФ не вправе устанавливать отношения особого гражданства для лиц, проживающих на их территории.

Проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации *не прекращает его гражданства Российской Федерации*. Отношения гражданства не зависят от места жительства гражданина Российской Федерации. Граждане, постоянно проживающие за рубежом, не утрачивают принадлежащие им права и свободы: например, гражданин Российской Федерации, проживающий или находящийся за пределами ее территории, обладает в полном объеме правом на участие в референдуме. Дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации обязаны оказывать содействие гражданину Российской Федерации в реализации его права на участие в референдуме.

Гражданин Российской Федерации *не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его*. В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. № 12-П «произвольное, без учета волеизъявления гражданина лишение или даже временное прекращение законно приобретенного гражданства, нарушая ст. 6 Конституции РФ, умаляет достоинство личности, что в соответствии со ст. 18, 21 (ч. 1) и 55 (ч. 2) Конституции РФ является недопустимым как при издании, так и при применении законов».

¹ В ряде государств прирожденные граждане обладают более широкими правами, чем натурализованные. Например, в США президентом может быть только гражданин по рождению.

Конституция РФ наделяет граждан Российской Федерации правом добровольного изменения гражданства. Выход из гражданства Российской Федерации осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица. Закон устанавливает основания отказа в выходе из гражданства, выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин Российской Федерации:

а) имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом;

б) привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;

в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Гражданин Российской Федерации *не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству*. Статья 61 Конституции РФ содержит правило, «направленное против произвола государственных властей относительно граждан страны, каких бы политических взглядов они ни придерживались и какие бы действия ни допускали»¹. Отечественной истории известны случаи, когда на основании ранее действовавших правовых норм граждане СССР выслались из страны в качестве санкции за отсутствие политической лояльности. Сегодня это невозможно, как и выдача Российской Федерации своих граждан по запросу иностранного государства (экстрадиция). Так, королевская прокурорская служба Великобритании 22 мая 2007 г. предъявила обвинение в совершении убийства гражданину Российской Федерации А. Луговому, а затем направила в Россию запрос о его экстрадиции. Россия отказалась выдать А. Лугового Великобритании, сославшись на ст. 61 Конституции РФ. В ответ на предложение британских властей отменить данное положение Конституции РФ Президент России В. В. Путин напомнил, что в Лондоне прячутся 30 человек, разыскиваемых российскими правоохранительными органами за совершение тяжких преступлений.

Запрет на выдачу другим государствам граждан Российской Федерации не является препятствием для выдачи по запросу иностранного государства иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России.

Приобретение гражданином Российской Федерации *иного гражданства* не влечет за собой *прекращение гражданства Российской Федерации*. В соответствии с ч. 1 ст. 62 Конституции РФ гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство). Гражданин Российской Федерации,

¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. М., 2001. С. 278.

имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Однако следует учесть, что лица с двойным гражданством не имеют права занимать некоторые государственные должности, а также не имеют права быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами России, *предоставляются защита и покровительство Российской Федерации*. Органы государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации, обязаны содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан Российской Федерации, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы.

Основаниями *приобретения* гражданства Российской Федерации являются:

- 1) приобретение гражданства Российской Федерации по рождению;
- 2) прием в гражданство Российской Федерации;
- 3) восстановление в гражданстве Российской Федерации;
- 4) выбор гражданства при изменении государственной границы Российской Федерации.

Правом на *приобретение гражданства по рождению* имеет ребенок, если: а) его родители являются гражданами Российской Федерации; б) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства или признан неизвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка); в) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства; г) оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство.

Ребенок, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны, становится гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

Иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации при условии выполнения особых требований, установленных ст. 13 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации». К таким требованиям относятся: постоянное проживание на территории Российской Федерации не менее пяти лет, обладание законным источником средств к существованию, обращение в полномочный орган государства об отказе от имеющегося гражданства, владение русским языком. Отдельные категории лиц могут быть приняты в гражданство Российской Федерации без соблюдения указанных условий или в упрощенном порядке.

Иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть *восстановлены в гражданстве Российской Федерации*.

При изменении Государственной границы Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, которые установлены соответствующим международным договором Российской Федерации.

Основаниями *прекращения гражданства Российской Федерации* являются:

- выход из гражданства Российской Федерации;
- выбор иного гражданства (оптация) при изменении Государственной границы Российской Федерации.

Кроме того, решение о приобретении гражданства Российской Федерации может быть отменено, если в судебном порядке будет установлено, что данное решение принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений.

Федеральным законом установлены специальные правила изменения гражданства детей при изменении гражданства родителей, а также при их усыновлении (удочерении). Для приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации ребенком в возрасте от 14 до 18 лет необходимо его согласие.

К полномочным органам, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, относятся: Президент Российской Федерации, Федеральная миграционная служба и ее территориальные органы, Министерство иностранных дел Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации.

Правовой статус иностранных граждан. Правовой статус иностранных граждан, а также лиц без гражданства закрепляется Конституцией РФ, Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иными федеральными законами.

Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором. Так, иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации, однако Правительством РФ утверждается перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение. Временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации.

Иностранные граждане в Российской Федерации не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов Российской Федерации. Исключение может быть установлено международным договором в отношении иностранных граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации: им может быть предоставлено право избирать и быть избранными на выборах в органы местного самоуправления.

Иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, однако иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность, как правило, только при наличии специального разрешения на работу.

Иностранный гражданин не имеет права быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации (перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством Российской Федерации), заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Кроме того, иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу).

Федеральными законами установлены и иные ограничения и условия реализации иностранными гражданами своих прав и свобод на территории Российской Федерации.

Основные права и свободы человека и гражданина. Нормы Конституции РФ закрепляют основные права и свободы человека и гражданина. Они охватывают все сферы жизнедеятельности человека, его взаимодействие с обществом, государственными органами. Их отличает особая значимость для правового статуса личности, закрепление на уровне актов международного права, широкий круг субъектов, повышенная правовая охрана. Конституционные права, свободы и обязанности опосредуют наиболее важные, наиболее значимые отношения между личностью и государством, без которых нормальная жизнедеятельность как отдельного человека, так и государства в целом невозможна; они являются юридической базой для всех иных прав, свобод и обязанностей, закрепленных в законодательстве.

В юридической литературе выделяется ряд принципов, которые лежат в основе современной концепции прав и свобод человека. К ним относятся:

- принцип отказа государства от классового подхода при закреплении прав и свобод;
- признание прав человека наряду с правами граждан;
- признание основных прав и свобод человека неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения;
- принцип примата норм международного права в области прав человека¹.

В Конституции Российской Федерации основные права и свободы человека перечислены в следующей последовательности: личные, политические, социально-экономические и культурные права.

Личные (гражданские) права характеризуют участие человека в тех отношениях, где свою реализацию находят особенности его физической и духовной индивидуальности.

К личным правам и свободам относятся:

- 1) право на жизнь;
- 2) право на охрану достоинства личности;
- 3) право на свободу и личную неприкосновенность;
- 4) право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну;
- 5) право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений;
- 6) право на неприкосновенность жилища;
- 7) свобода передвижения, право выбирать место жительства и место пребывания, свободно выезжать за пределы Российской Федерации и возвращаться в Российскую Федерацию;

¹ См.: Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 425–426.

8) право определять и указывать свою национальную принадлежность;

9) право на пользование родным языком;

10) свобода мысли и слова;

11) право свободно искать, получать, передавать и производить информацию;

12) свобода совести и вероисповедания.

Политические права и свободы определяют правовой статус личности в сфере общественно-политической жизни государства. Их реализация напрямую связана с обладанием гражданством Российской Федерации, однако они также носят естественный характер и характеризуют правовое положение гражданина демократического государства. Так как носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, органы государственной власти не вправе произвольно принимать решение о наделении политическими правами отдельных категорий лиц. Обладание гражданством Российской Федерации, а следовательно, и политическими правами и свободами связано с образованием у лица тесных взаимосвязей с обществом, его принадлежностью к социальной общности, именуемой народом Российской Федерации.

К политическим правам и свободам относятся:

1) право участвовать в управлении делами государства (включает право на участие в референдуме, право на участие в выборах, право на равный доступ к государственной службе, право на участие в осуществлении правосудия);

2) право на индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и местного самоуправления;

3) право на объединение;

4) право собираться мирно и без оружия, проводить собрания, митинги, шествия, демонстрации и пикетирование.

Социально-экономические и культурные права и свободы опосредуют участие человека в хозяйственной, трудовой и творческой деятельности, реализации его профессиональных навыков. В ходе реализации данных прав и свобод происходит формирование таких сфер жизни общества, как предпринимательство, творчество и искусство, наука и культура; обеспечиваются основные социально-бытовые потребности человека.

К социально-экономическим и культурным правам относятся:

1) право на использование своих способностей для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности;

2) право иметь имущество в собственности;

3) свобода труда (запрет на принудительный труд), право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, право на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, право на

защиту от безработицы, право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, право на отдых;

- 4) право на государственную защиту материнства и детства;
- 5) право на социальное обеспечение;
- 6) право на жилище, запрет на произвольное лишение жилища;
- 7) право на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- 8) права на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии;
- 9) право на образование;
- 10) свобода литературного, художественного и научного творчества;
- 11) право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, право на доступ к культурным ценностям.

Основные обязанности человека и гражданина. Конституционное право России закрепляет основные обязанности человека и гражданина, которые носят всеобщий характер, не зависят от конкретного правового статуса лица. Основные обязанности в общем виде отражают позитивную ответственность человека и гражданина перед обществом, его роль в обеспечении прав и свобод других лиц, в защите общественных и государственных интересов.

Основные обязанности человека и гражданина включают:

- 1) обязанность соблюдать Конституцию РФ и федеральные законы;
- 2) обязанность платить законно установленные налоги и сборы;
- 3) обязанность сохранять окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам;
- 4) обязанность защищать Отечество;
- 5) обязанность обеспечить получение детьми основного общего образования;
- 6) обязанность родителей заботиться о несовершеннолетних детях;
- 7) обязанность совершеннолетних детей заботиться о нетрудоспособных родителях;
- 8) обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

§ 3. Федеративное устройство России

Принципы федеративного устройства Российской Федерации. В качестве принципов, на которых основывается конституционно-правовое регулирование федеративных отношений, Конституция РФ провозглашает: государственную целостность, единство системы органов государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправие и самоопределение народов Российской Федерации.

Несмотря на то, что территория Российской Федерации является в то же время территорией ее субъектов, Россия — это единое, неделимое государство. *Государственная целостность Российской Федерации* проявляется прежде всего в единстве ее территории. Конституция не предусматривает возможности одностороннего выхода субъектов из состава Российской Федерации. В Российской Федерации создано и гарантируется единство правовой системы, единое экономическое пространство, не допускается установление внутренних границ для перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Важнейшей гарантий государственной целостности Российской Федерации является ее единая валюта — рубль. Действия, направленные на нарушение целостности Российской Федерации, признаются экстремистской деятельностью и влекут за собой ответственность в соответствии с уголовным законодательством.

Федеративный характер российского государства обуславливает сложный состав *единой системы ее органов государственной власти*. В нее входят федеральные органы (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Верховный Суд РФ и др.) и органы государственной власти субъектов РФ (высшее должностное лицо субъекта РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и др.). В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Конституция РФ и федеральное законодательство определяют единые, общие для всей системы органов государственной власти принципы ее организации: ей присущ демократический характер, разделение властей, приоритет прав и свобод человека и гражданина. Система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти ее субъектов отражает децентрализованный характер государственной власти в федеративном государстве.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, иные федеральные нормативные правовые акты. К предметам ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ),

в частности, относятся: принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением; федеративное устройство и территория Российской Федерации; регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; федеральная государственная собственность и управление ею; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения Российской Федерации; оборона и безопасность; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; государственные награды и почетные звания Российской Федерации; федеральная государственная служба.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов принимаются федеральные законы и иные нормативные акты федерального значения, законы субъектов РФ. Законы субъектов РФ, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам. К предметам совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ), в частности, относятся: защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения,

определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации. В частности, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов, указанных в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами. Финансовое обеспечение осуществления указанных отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Данная сфера составляет предметы ведения субъектов РФ.

Равноправие и самоопределение народов является важнейшей основой развития многонационального народа России. Данный принцип реализуется в форме выбора национальной государственности, представления равных возможностей развития для языка и культуры каждой национальной группы, создания дополнительных гарантий для малочисленных народов. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Одной из важнейших форм национально-культурного самоопределения является *национально-культурная автономия*. Она представляет собой объединение граждан Российской Федерации, 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 народов на самоопределение реализуется в рамках выбора ими форм национальной государственности. Так, в составе Российской Федерации присутствуют национально-государственные образо-

вания — республики, а также национально-территориальные образования — автономные округа, автономная область.

Важно отметить, что существование единого, неделимого российского государства определяет еще одну форму самоопределения народов — в составе многонационального народа Российской Федерации. Российская Федерация представляет собой важнейшую государственную форму самоопределения народов, проживающих на ее территории.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации. Российская Федерация, выступая участником федеративных отношений, характеризуется некоторыми важными признаками. Взятые в совокупности, эти признаки формируют правовое положение Российской Федерации, которое закрепляется Конституцией РФ и федеральными законами.

Во взаимоотношениях со своими субъектами Российская Федерация выступает как суверенное государство. Как указано в постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г., признание Конституцией Российской Федерации суверенитета только за Российской Федерацией воплощено в конституционных принципах государственной целостности и единства системы государственной власти, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации, включающей в себя территории ее субъектов. Отсутствие у субъектов Российской Федерации, в том числе у республик, суверенитета подтверждается и положениями ст. 15 (ч. 4) и 79 Конституции Российской Федерации, из которых вытекает, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором. Таким образом, субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом и связан с волеизъявлением многонационального российского народа — носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, который, реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в ее федеративном устройстве.

Российская Федерация имеет *единую территорию*. Территория Российской Федерации включает территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Также Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, опре-

деляемом федеральным законом и нормами международного права (ст. 67 Конституции РФ). Защита Государственной границы как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий.

Территория Российской Федерации не является неизменной. Так, в состав Российской Федерации может быть принято иностранное государство или его часть. Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта осуществляется на добровольной основе, по взаимному согласию Российской Федерации и данного иностранного государства в соответствии с международным (межгосударственным) договором.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется *единым гражданством*. Вопросы гражданства в Российской Федерации относятся к исключительному ведению Российской Федерации и не могут быть урегулированы законами субъектов РФ. Каждый гражданин Российской Федерации имеет равные права, независимо от того, на территории какого субъекта РФ он проживает или временно пребывает.

К элементам конституционно-правового статуса Российской Федерации относится наличие *федеральной государственной собственности*. В федеральной собственности должно находиться имущество, обеспечивающее реализацию полномочий федеральных органов государственной власти по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Так, к федеральной собственности относятся: объекты ядерной энергетики, космические аппараты, дороги федерального значения, военная техника и др. Полномочия владения, пользования и распоряжения в отношении объектов федеральной собственности осуществляются уполномоченными федеральными органами и организациями в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и на основе интересов народа Российской Федерации.

Проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики в Российской Федерации осуществляется Правительством РФ. *Денежно-кредитная система* функционирует в Российской Федерации на основе деятельности Центрального банка РФ. К инструментам и методам денежно-кредитной политики ЦБ РФ относятся: процентные ставки по операциям Банка России, нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России; операции на открытом рынке; рефинансирование кредитных организаций; валютные интервенции и др. Эмиссия наличных денег (банкнот и монет), организация их обраще-

ния и изъятия из обращения на территории Российской Федерации осуществляются исключительно Банком России. Банкноты (банковские билеты) и монета Банка России являются единственным законным средством наличного платежа на территории Российской Федерации. Их подделка и незаконное изготовление преследуются по закону.

Вооруженные Силы Российской Федерации — государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации. Единые Вооруженные Силы Российской Федерации выполняют задачи, касающиеся сдерживания военных и военно-политических угроз безопасности или интересам Российской Федерации, обеспечения экономических и политических интересов Российской Федерации, осуществления силовых операций мирного времени, применения военной силы.

Неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является ее *государственный язык*. В соответствии со ст. 68 Конституции РФ государственным языком Российской Федерации является русский язык. Обеспечение использования государственного языка Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, обеспечение права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации, защиту и развитие языковой культуры осуществляются согласно Федеральному закону от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации». Статус русского языка как государственного языка Российской Федерации предусматривает обязательность использования русского языка в сферах, определенных законом: например, в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, при подготовке и проведении выборов и референдумов, в рекламе и т. д.

Также государство на всей территории Российской Федерации способствует развитию национальных языков. В Российской Федерации недопустимы пропаганда вражды и пренебрежения к любому языку, создание противоречащих конституционно установленным принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков, иные нарушения законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации.

Государственными символами Российской Федерации являются ее Государственный герб, Государственный гимн и Государственный флаг.

Изображение Государственного герба Российской Федерации помещается на бланках федеральных конституционных законов и федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, актов иных органов государственной власти. Государст-

венный герб Российской Федерации воспроизводится на документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, на печатях федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, организаций и учреждений; помещается на фасаде зданий органов государственной власти и т. д.

Государственный флаг Российской Федерации постоянно поднят на зданиях органов государственной власти, вывешивается на всех зданиях в дни государственных праздников Российской Федерации, установлен в залах органов государственной власти, размещается на транспортных средствах высших должностных лиц и т. д. Допускается использование Государственного флага Российской Федерации, в том числе его изображения, гражданами, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями в иных случаях, если такое использование не является надругательством над Государственным флагом Российской Федерации.

Государственный гимн Российской Федерации может исполняться в оркестровом, хоровом, оркестрово-хоровом либо ином вокальном и инструментальном варианте. Федеральным конституционным законом установлены случаи, когда Государственный гимн Российской Федерации обязательно исполняется, а также может исполняться.

Российская Федерация имеет единую столицу — город Москву. Столица Российской Федерации — место нахождения федеральных органов государственной власти Российской Федерации, представительств республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации. Особенности правового положения столицы Российской Федерации установлены Законом РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации».

К числу значимых элементов конституционно-правового статуса Российской Федерации относится *система федеральных органов государственной власти*.

Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации. Конституционно-правовой статус субъектов РФ определяется Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов РФ. В составе Российской Федерации находятся 83 субъекта: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа.

Субъектный состав Российской Федерации претерпел некоторые изменения за последние годы. В составе Российской Федерации были образованы новые субъекты РФ за счет объединения двух или более граничащих между собой регионов.

Порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта урегулирован Федеральным конституционным законом от

17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект РФ. Совместное предложение законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц заинтересованных субъектов Российской Федерации об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта направляется Президенту РФ. В случае поддержки Президентом данной инициативы вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов РФ. Об образовании нового субъекта принимается специальный федеральный конституционный закон.

Субъекты РФ обладают своей системой нормативных правовых актов: конституции (уставы) субъектов формируют основу для принятия законов субъектов РФ по предметам их ведения.

Каждый субъект РФ создает свою систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами, установленными федеральным законом. Так, в каждом субъекте РФ созданы и функционируют: законодательный (представительный) орган государственной власти, высший исполнительный орган государственной власти, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

К числу элементов конституционно-правового статуса субъекта РФ относится обладание собственной территорией. Территория субъекта РФ не может быть изменена без его согласия (если это не связано с изменением Государственной границы Российской Федерации), в соответствии с ч. 3 ст. 67 Конституции РФ границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия.

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют полномочия по управлению имуществом, находящимся в государственной собственности субъектов РФ.

Субъекты РФ равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. В то же время это не означает, что статус субъектов абсолютно одинаков.

Так, республики в составе Российской Федерации являются государствами; они вправе устанавливать свои государственные языки — в органах государственной власти республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации. Статус республики также характеризуется наличием у нее конституции; административный центр республики именуется столицей.

Особенностью конституционно-правового статуса автономных округов является то, что они (за исключением Чукотского автономного

округа) являются составной частью другого субъекта РФ (края или области). Отношения автономного округа и субъекта, в состав которого он входит, могут быть урегулированы федеральным законом. В частности, в отношении автономных округов федеральный закон предусматривает особенности разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Края и области созданы по территориальному принципу и различий в статусе между собой не имеют. Как правило, краем именуется субъект РФ с обширной территорией.

Автономная область является национально-территориальным образованием, в составе Российской Федерации присутствует в единственном числе. По представлению законодательного и исполнительного органов автономной области о ней может быть принят специальный федеральный закон.

Города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург — имеют статус субъектов РФ в силу их особого экономического, политического и социального значения. Важной особенностью их конституционно-правового статуса является специфика организации местного самоуправления на их территории, позволяющая учесть нужды единства городского хозяйства.

Статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, однако в настоящее время порядок изменения статуса субъекта РФ законом не урегулирован.

§ 4. Избирательная система в Российской Федерации

Наделение полномочиями от имени народа системы органов государственной власти осуществляется с помощью выборов — путем свободного голосования граждан.

Под избирательной системой Российской Федерации в широком смысле понимается организация и проведение выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, муниципальных выборов. Избирательная система включает принципы и условия участия граждан Российской Федерации в формировании избираемых органов, а также организацию выборов: систему избирательных комиссий, учет и регистрацию избирателей, выдвижение кандидатов, проведение предвыборной агитации, проведение голосования, установление результатов выборов.

Избирательная система в узком смысле — способ распределения мандатов между кандидатами. Так, при пропорциональной системе избиратели голосуют за списки кандидатов, выдвинутые общественными объединениями, и допуск к распределению мандатов, а также

количество мандатов, распределяемых между списками кандидатов, определяется пропорционально числу полученных голосов.

При мажоритарной системе победившим кандидатом считается тот, кто получил наибольшее число голосов по сравнению с другими кандидатами (система относительного большинства) или более половины голосов избирателей (система абсолютного большинства). Распространение получила также и смешанная избирательная система.

Граждане Российской Федерации участвуют в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Всеобщность избирательного права означает, что *право избирать* (активное избирательное право) принадлежит всем гражданам Российской Федерации, достигшим 18-летнего возраста, чье место жительства находится в пределах избирательного округа. Активное избирательное право может быть предоставлено также и гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа. Гражданин Российской Федерации имеет право избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлены и некоторые ограничения: не имеют активного избирательного права граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Право быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления принадлежит гражданам, достигшим возраста, установленного законом. Например, кандидатом на должность Президента РФ может быть лицо, достигшее 35-летнего возраста. Не имеют пассивного избирательного права граждане Российской Федерации:

- признанные судом недееспособными;
- находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда;
- имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- имеющие неснятую и непогашенную судимость за тяжкие и особо тяжкие преступления;
- имеющие неснятую и непогашенную судимость за экстремистские преступления;
- подвергнутые административному наказанию за публичное демонстрация нацистской атрибутики или символики или производство и распространение экстремистских материалов;
- допустившие экстремистские действия.

Федеральным законом устанавливаются и другие условия реализации пассивного избирательного права: например, может быть предусмотрено правило, запрещающее одному лицу занимать одну и ту же выборную должность более определенного количества сроков подряд.

Принцип *равного* избирательного права предусматривает участие граждан в выборах на равных основаниях. Во-первых, на выборах избиратели имеют равное количество голосов (как правило, один голос). Во-вторых, при выдвижении кандидатов соблюдается примерно равная норма представительства: депутаты в представительные органы избираются от избирательных округов, приближенно равных по количеству избирателей. В-третьих, закон гарантирует равный статус кандидатов: отсутствие возможности использования должностного положения, равный доступ к средствам массовой информации и др.

В соответствии с принципом *прямого* избирательного права граждане голосуют на выборах непосредственно за или против кандидатов (списки кандидатов)¹.

Принцип *тайного голосования* направлен на устранение любых возможностей наблюдения за волеизъявлением избирателей. В целях его реализации федеральный закон предусматривает установку в помещении для голосования специальных кабин, позволяющих заполнить бюллетень при отсутствии какого-либо контроля.

Принцип *обязательности и периодичности* проведения выборов очень важен для истинного значения этого института прямой демократии. Проведение выборов обусловлено сроком полномочий избираемого органа или должностного лица. С одной стороны, проведение выборов должно обеспечить непрерывность осуществления его полномочий, чтобы вновь избранный состав сразу же заменил предыдущий. С другой стороны, обязательное проведение выборов по истечении срока полномочий, на который был избран депутат или иное должностное лицо, обеспечивает сменяемость государственной власти.

Функции по организации и проведению выборов возлагаются на систему избирательных комиссий, в которую входят: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и др.) комиссии, участковые комиссии.

Осуществление *регистрации (учета) избирателей* позволяет сформировать списки лиц, имеющих право участвовать в выборах с учетом их места жительства. Обязанности по учету избирателей возлагаются на органы местного самоуправления, которые передают составленные

¹ Напротив, при косвенном голосовании избиратели голосуют за выборщиков, которые в свою очередь избирают должностных лиц.

списки избирательным комиссиям. Гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, вправе обратиться в участковую комиссию с заявлением о включении его в список избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая комиссия обязана проверить сообщенные заявителем сведения и представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо принять решение об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения.

Выдвижение кандидатов осуществляется либо в порядке самовыдвижения, либо путем выдвижения избирательным объединением.

Самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов.

Избирательное объединение наделено правом выдвижения непосредственно кандидатов или списка кандидатов. Под избирательным объединением в федеральном законодательстве понимается политическая партия, обладающая правом на участие в выборах; однако в рамках муниципальных выборов в роли избирательных объединений могут выступать и иные политические общественные объединения.

В выборах принимают участие только те кандидаты, в отношении которых соответствующей избирательной комиссией принято решение об их регистрации. Исчерпывающий перечень оснований отказа в регистрации кандидатов предусмотрен федеральным законом.

Информационное обеспечение выборов включает информирование избирателей, предвыборную агитацию и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов. В отношении предвыборной агитации федеральный закон устанавливает детальные правила распространения и производства соответствующих материалов: осуществляется контроль за источниками финансирования предвыборной агитации, их содержанием, определяется агитационный период; предоставляется бесплатное эфирное время и бесплатные печатные площади государственных и муниципальных средств массовой информации.

Правовое регулирование организации и осуществления голосования, а также установления результатов выборов направлено на обеспечение честных, достоверных результатов волеизъявления избирателей. Положения закона призваны обеспечить гласность деятельности избирательных комиссий, возможность общественного контроля за организацией голосования и подсчетом голосов.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Заполненные бюллетени опускаются избирателями референдума в опечатанные (опломбированные) ящики для

голосования либо в технические средства подсчета голосов. Федеральный закон предусматривает возможность голосования вне места жительства по открепительному удостоверению.

Официальное опубликование результатов выборов, а также данных о числе голосов, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), осуществляется соответствующей комиссией в порядке и сроки, которые установлены законом, но не позднее чем через один месяц со дня голосования.

§ 5. Основы системы органов государственной власти в Российской Федерации

В соответствии со ст. 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Президент Российской Федерации. Должность Президента была впервые учреждена в РСФСР на основе результатов референдума от 17 марта 1991 г. Необходимость учреждения должности Президента была обусловлена проведением коренных реформ государственного аппарата и экономической системы, а также стремлением подчеркнуть суверенный характер российского государства.

Президент РФ избирается на шесть лет¹ гражданами Российской Федерации. В соответствии с положениями ст. 81 Конституции РФ Президентом РФ может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Требований к образованию и опыту работы кандидата на должность Президента РФ не установлено.

Выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Выдвижение кандидатов осуществляется:

- а) в порядке самовыдвижения;
- б) политическими партиями.

По общему правилу кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, в свою поддержку, а политическая партия в поддержку выдвинутого ею кандидата обязаны собрать не менее двух миллионов

¹ Конституция РФ в редакции 1993 г. предусматривала четырехлетний срок полномочий Президента РФ. Однако в ноябре 2008 г. Президент РФ внес в Государственную Думу проект Закона РФ о поправке к Конституции «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы», в соответствии с которым срок полномочий Президента РФ предлагалось продлить до шести лет. Данное положение внесено в Конституцию РФ Законом РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ о поправке к Конституции РФ.

подписей избирателей. При этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 50 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации.

Порядок организации и проведения выборов Президента РФ устанавливается Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Президент Российской Федерации, избранный в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом, вступает в должность по истечении срока полномочий Президента Российской Федерации, избранного на предыдущих выборах Президента Российской Федерации. При вступлении в должность Президент РФ в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ приносит народу присягу.

Место Президента в системе органов государственной власти определяется Конституцией РФ. Президент Российской Федерации является главой государства. Он не возглавляет ни одну из ветвей власти (в том числе исполнительную), а обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. Президент, определяя основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации, активно воздействует на деятельность всех федеральных органов государственной власти. По существу, Президент РФ выходит за рамки разделения властных полномочий между законодательной, исполнительной и судебной властью, является арбитром в спорах между ними. Президент РФ также является Верховным главнокомандующим Вооруженных Сил Российской Федерации.

Статус Президента как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина обязывает его принимать меры в рамках установленных полномочий по недопущению нарушения Конституции РФ, созданию условий для беспрепятственной реализации гражданами основных прав и свобод.

Президент РФ активно участвует в формировании государственных органов и назначении высших должностных лиц: с согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства РФ, утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, назначает федеральных судей (кроме судей высших судов); формирует Совет Безопасности, представляет в Государственную Думу кандидатуры Председателя Центрального банка, Председателя Счетной палаты, представляет Совету Федерации кандидатуры судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, кандидатуры Генерального прокурора РФ, назнача-

ет полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, формирует Администрацию Президента РФ, осуществляет иные назначения и представления.

В сфере взаимодействия с Федеральным Собранием РФ Президент РФ обращается к парламенту с ежегодным Посланием, реализует право законодательной инициативы, вправе участвовать в заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации, подписывает и обнародует принятые федеральные законы, имеет право вето (право отклонить федеральный закон), назначает выборы депутатов Государственной Думы и в случаях, предусмотренных Конституцией РФ, распускает Государственную Думу.

В отношении Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти Президент РФ реализует следующие полномочия: формирует состав Правительства РФ, руководит отдельными федеральными органами исполнительной власти, вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ, отменяет акты Правительства РФ, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ, отправляет Правительство РФ в отставку.

В сфере федеративных отношений Президент РФ принимает участие в процедуре образования в составе Российской Федерации нового субъекта РФ, представляет кандидатуру высшего должностного лица субъекта РФ в законодательный орган государственной власти субъекта РФ, отрешает от должности высшее должностное лицо субъекта РФ, в установленных законом случаях распускает законодательный орган государственной власти субъекта РФ, имеет право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ.

Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой государства, ведет переговоры от имени Российской Федерации, подписывает международные договоры, назначает дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях, принимает решение о направлении Вооруженных Сил РФ за пределы страны (на основании постановления Совета Федерации).

Президент РФ играет важную роль в обеспечении безопасности и обороны государства: руководит работой Совета Безопасности, руководит Вооруженными Силами РФ, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации, вводит режимы военного и чрезвычайного положения, руководит гражданской обороной, утверждает военную доктрину Российской Федерации, издает указ о призыве на военную службу и т. д.

Велика роль главы государства и в обеспечении конституционного статуса личности. Президент РФ решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища, осуществляет награждение государственными наградами, присваивает почетные звания, осуществляет помилование.

По вопросам своей компетенции Президент РФ издает указы и распоряжения. Кроме того, Президент РФ вправе своим указом урегулировать любую сферу общественных отношений — до того, когда по данному предмету будет принят федеральный закон.

Президент РФ обладает полной неприкосновенностью: он не может быть привлечен к ответственности, в отношении его не применяются никакие меры процессуального принуждения, не проводятся следственные действия.

Конституция РФ предусматривает исчерпывающий перечень оснований досрочного прекращения полномочий Президента РФ. Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки (по собственному желанию), стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности.

Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

В целях обеспечения выполнения полномочий Президент РФ формирует целый ряд вспомогательных органов. Важнейшим из них является Администрация Президента РФ. Она осуществляет подготовку проектов указов и распоряжений Президента РФ, контролирует исполнение федеральных законов, представляет Президенту доклады различной тематики, обеспечивает взаимодействие Президента с политическими партиями, осуществляет деятельность по подготовке законодательных инициатив.

Кроме того, в настоящее время действуют Государственный Совет, Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, Комиссия по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов, Комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров, Межведомственная комиссия по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, Комиссия по вопросам реформирования и развития государственной службы. При Президенте также действуют Совет по науке, технологиям и образованию, Совет по культуре и искусству, Совет по развитию физической культуры и спорта, спорта высших достижений, подготовке и проведению XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, Совет по разви-

тию местного самоуправления, Совет по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, Совет по противодействию коррупции, Совет по развитию финансового рынка, Совет по развитию информационного общества в Российской Федерации, Совет по делам инвалидов.

Федеральным законом установлены дополнительные гарантии Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий.

Федеральное Собрание Российской Федерации. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации (ст. 94 Конституции РФ). Федеральное Собрание выступает в роли представителя многонационального народа Российской Федерации, оно призвано осуществлять его волю, защищать его интересы при осуществлении своих полномочий. Характеристика Федерального Собрания как законодательного органа предопределяет особую роль данного органа в принятии федеральных законов: хотя участниками законодательного процесса являются и другие органы государственной власти, Федеральное Собрание играет в нем ведущую роль; ни один федеральный закон не может быть принят вопреки воле Федерального Собрания.

Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Двухпалатная структура Федерального Собрания основана на федеративном характере российского государства: если Государственная Дума призвана прежде всего быть выразителем общих интересов всего народа, то Совет Федерации выступает от имени субъектов РФ и защищает их интересы на федеральном уровне. Указанное разграничение политико-представительской функции палат Федерального Собрания обеспечивается с помощью различного порядка формирования Государственной Думы и Совета Федерации. Кроме того, Совет Федерации призван быть своеобразным «фильтром» законотворческой деятельности Государственной Думы, предотвращая принятие популистских законодательных актов.

Федеральное Собрание не имеет единого руководства: палаты самостоятельно избирают из своего состава соответственно Председателя Совета Федерации и Председателя Государственной Думы.

В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ). Порядок формирования Совета Федерации установлен Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного доку-

мента, подтверждающего право на постоянное проживание гражданином Российской Федерации на территории иностранного государства, достигший возраста 30 лет, проживший не менее 10 лет в совокупности на территории субъекта Российской Федерации. С 1 января 2011 г. требование о проживании на территории субъекта Российской Федерации будет отменено; при этом кандидатом сможет быть лишь гражданин, являющийся депутатом регионального законодательного органа или представительного органа местного самоуправления. Представитель от законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается этим органом на срок своих полномочий; представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

В настоящее время осуществляются мероприятия, связанные с реформой Совета Федерации и частичным изменением порядка его формирования. В декабре 2008 г. Президентом РФ внесен в Государственную Думу проект федерального закона, который предусматривает, что кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин Российской Федерации, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутатом представительного органа муниципального образования (далее — депутаты), расположенного на территории субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых в соответствии с Федеральным законом от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов.

Государственная Дума избирается гражданами Российской Федерации сроком на пять лет¹.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года.

Кандидаты в депутаты Государственной Думы выдвигаются политическими партиями в составе федеральных списков кандидатов. Решение о выдвижении федерального списка кандидатов принимается

¹ Конституция РФ в редакции 1993 г. предусматривала избрание Государственной Думы на срок четыре года. Однако в ноябре 2008 г. Президент РФ внес в Государственную Думу проект Закона РФ о поправке к Конституции «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы», в соответствии с которым срок полномочий Государственной Думы предлагалось увеличить до пяти лет. 31 декабря 2008 г. данный закон был опубликован и вступил в силу.

тайным голосованием на съезде политической партии. Выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения законом не предусмотрено, однако в состав списка кандидатов могут входить граждане, не являющиеся членами политических партий (не более половины от числа кандидатов в списке).

К распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 60% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Помимо этого, депутатские мандаты получают федеральные списки кандидатов, получившие менее 7, но не менее 5 процентов голосов избирателей. Вновь избранный состав Государственной Думы собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания (если Президент РФ не созовет заседание ранее этого срока). Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат.

Государственная Дума может быть досрочно распущена Президентом РФ:

- после трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства, предложенной Президентом РФ;

- после повторного за три месяца выражения недоверия Правительству РФ;

- после принятия решения об отказе в доверии Правительству РФ.

Совет Федерации и Государственная Дума заседают и осуществляют свои полномочия раздельно¹. Внутренняя организация палат Федерального Собрания, а также порядок рассмотрения вопросов, относящихся к их компетенции, регулируются специальными нормативными актами — регламентами, которые принимают сами палаты. Основной формой работы палат Федерального Собрания являются заседания, организуемые в рамках весенней и осенней сессий. Кроме того, Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии (которые осуществляют подготовку законопроектов, решение организационных вопросов и др.), а также проводят парламентские слушания.

К ведению Совета Федерации относятся:

- утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

- утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

- утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

¹ Палаты собираются вместе только для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств.

- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

- назначение выборов Президента Российской Федерации;

- отрешение Президента Российской Федерации от должности;

- назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;

- назначение пяти членов Центральной избирательной комиссии.

К ведению Государственной Думы относятся:

- дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;

- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;

- объявление амнистии;

- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности;

- заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой¹;

- назначение пяти членов Центральной избирательной комиссии.

В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» Государственная Дума и Совет Федерации осуществляют деятельность по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства.

Важнейшей функцией Федерального Собрания является *законотворческая деятельность*. Процедура принятия и вступления в силу законов (законодательный процесс) включает в себя несколько обязательных стадий: законодательная инициатива — рассмотрение и принятие

¹ В соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ».

закона Государственной Думой — одобрение Советом Федерации — подписание и обнародование закона Президентом РФ. К факультативным стадиям относятся: отклонение закона Советом Федерации, отклонение закона Президентом РФ (вето), рассмотрение Государственной Думой закона, отклоненного Советом Федерации, и др.

Правительство Российской Федерации. Правительство Российской Федерации является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации. Правительство РФ — коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Правительство РФ осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации.

В состав Правительства РФ входят: Председатель Правительства РФ, заместители Председателя Правительства РФ (в настоящее время — два первых заместителя Председателя Правительства РФ и шесть заместителей Председателя Правительства РФ) и федеральные министры.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ из числа граждан РФ, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ (они также не могут иметь иностранное гражданство или вид на жительство в иностранном государстве).

Правительство РФ осуществляет широкий круг полномочий. Оно руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность, поручает им выполнение конкретных задач. Правительство Российской Федерации вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

В рамках осуществления государственного управления Правительство РФ организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации, осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов, формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию, осуществляет предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и указов Президента РФ издает *постановления и распоряжения*.

Заседания Правительства РФ, в которых лично принимают участие Председатель Правительства, заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры, проводятся не реже одного раза в месяц. Для решения оперативных вопросов Правительство РФ по предложению Председателя Правительства РФ может образовать Президиум Правительства РФ.

Для обеспечения деятельности Правительства, а также организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений образуется Аппарат Правительства РФ. При Правительстве действуют координационные и совещательные органы: советы и комиссии.

Правительство РФ слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации. Решение о сложении Правительством РФ своих полномочий оформляется распоряжением Правительства РФ в день вступления в должность Президента РФ.

Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ.

Президент РФ вправе принять решение об отставке Правительства РФ по своей инициативе, в том числе и в случае выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ, либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству РФ.

Судебная власть. Конституционный Суд Российской Федерации. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия.

Недопустимо создание особых и чрезвычайных судов, которые не предусмотрены Конституцией и Федеральным конституционным законом. Даже в условиях действия режима чрезвычайного положения деятельность судов не прерывается.

В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие в целом судебную систему Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

- а) Конституционный Суд Российской Федерации;
- б) Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значе-

ния, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

в) Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов Российской Федерации относятся:

а) конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации;

б) мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

В Конституции нашли отражение важнейшие принципы, определяющие характер деятельности судов по осуществлению правосудия. Так, по общему правилу судопроизводство должно быть открытым (законом установлен исчерпывающий перечень оснований проведения закрытых заседаний), проводиться в присутствии подсудимых (очно), осуществляться на основе состязательности и равноправия сторон. Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

Статус судей в Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным законом. В соответствии со ст. 119 Конституции РФ судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

Конституция РФ провозглашает независимость судей и подчинение их только закону, несменяемость судей (невозможность произвольного прекращения их полномочий), неприкосновенность судей (особый порядок привлечения к ответственности).

Деятельность Конституционного Суда РФ в рамках осуществления конституционного судопроизводства является важнейшим фактором, обеспечивающим реальное верховенство Конституции РФ, защиту основных прав и свобод человека и гражданина.

Конституционный Суд Российской Федерации — судебный орган конституционного контроля. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации определяются Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Конституционный Суд РФ состоит из девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. Судьей Конституционного Суда РФ может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста не менее 40 лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права.

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда РФ — 70 лет.

Конституционный Суд РФ состоит из двух палат, включающих в себя соответственно десять и девять судей. Персональный состав палат определяется путем жеребьевки, порядок проведения которой устанавливается Регламентом Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд рассматривает и разрешает дела в пленарных заседаниях и заседаниях палат.

Конституционный Суд РФ осуществляет следующие полномочия:

- разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

- разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации;

- по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;

- дает толкование Конституции Российской Федерации;

- дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

- выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;

- решает вопрос о конституционности инициативы о проведении референдума Российской Федерации;
- осуществляет иные полномочия.

Итоговое решение Конституционного Суда Российской Федерации по существу рассматриваемого вопроса именуется постановлением. Решения Конституционного Суда РФ принимаются также в форме определений и заключений. В заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации принимаются также решения по вопросам организации его деятельности.

Р а з д е л III

ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Г л а в а 1

СУЩНОСТЬ, ПРЕДМЕТ И МЕТОД АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

§ 1. Сущность административного права

Административное право является профилирующей, опорной, базисной отраслью правовой системы наряду с конституционным, гражданским и уголовным правом.

Административное¹ право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих определенные сферы общественных отношений, составляющих предмет этой отрасли права. При этом предмет административного права отвечает на вопрос: что, какие общественные отношения регулируются нормами данной отрасли права, а метод административного права отвечает на вопрос: как, каким образом эти нормы выполняют свое регулирующее воздействие.

Однако прежде чем говорить о предмете и методе административного права, необходимо показать его сущность, предназначение, целевую направленность, т. е. самое главное, что характеризует эту отрасль права.

Административное право призвано регулировать общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, осуществления государственного управления. Поэтому административное право называют правом управления или управленческим правом, ибо содержанием деятельности органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления является именно государственное, или «публичное», управление.

Такое понимание сущности административного права было общепринятым на протяжении десятилетий. Однако в современных усло-

¹ Слово «административное» происходит от слова «администрация», которое имеет латинское происхождение (образовано из приставки *ad* — к, при и корня *ministr* — подчиненный, исполнитель) и переводится на русский язык в двух значениях: как государственное управление, т. е. как особый вид государственной деятельности, и как субъект, осуществляющий ее. В некоторых государствах, например в США, слово «администрация» является синонимом слова «исполнительная власть». К этому можно добавить крылатое выражение К. Маркса: «Администрация есть организующая деятельность государства», — а отрасль права, регулиующую эту деятельность, принято называть административным правом.

виях сущность административного права должна быть дополнена вторым и, может быть, самым важным элементом. Административное право теперь все в большей мере призвано регулировать общественные отношения, возникающие между личностью и государством, между гражданином и органами исполнительной власти, обеспечивая реализацию и охрану прав и свобод граждан в сфере государственного управления, их защиту от возможного произвола, ущемления или ограничения этих прав и свобод со стороны того или иного чиновника государственного аппарата.

В связи с этим огромное значение имеют цели, достижению которых служит административное право.

Назовем три такие цели. Административное право:

во-первых, обеспечивает рамки правовых стандартов, внутри которых должно осуществляться управление государством и обществом. Это значит, что органы исполнительной власти и их должностные лица осуществляют свою деятельность только в рамках установленных законом полномочий, не допуская выхода за их пределы;

во-вторых, должно обеспечить эффективность управления государством и обществом с использованием административно-правовых институтов, например государственной службы, административной ответственности. Следовательно, хорошее администрирование должно осуществляться экономно, эффективно и рентабельно использовать имеющиеся ресурсы. Такой уровень достигим лишь при открытости, прозрачности, возможности обсуждения и обжалования при принятии и исполнении принимаемых решений;

в-третьих, призвано обеспечить законное и справедливое обращение с гражданами, создание необходимых условий для реализации прав и свобод личности в управлении. Органы исполнительной власти и их должностные лица обладают большой властью в отношении граждан. Получение многих благ (лицензии, социальные льготы, пенсии, право заниматься бизнесом, компенсации и пр.) зависит от администрации. Основная цель здесь — государство, органы исполнительной власти, должностные лица должны обращаться с людьми справедливо, уважать их права, свободы и законные интересы.

Изменения сущности административного права связаны прежде всего со становлением Российской Федерации как демократического федеративного правового государства. Эти изменения можно сгруппировать по ряду направлений.

Изменение политической системы повлекло за собой деидеологизацию законодательства, в том числе и административного права. В нормативных правовых актах, например в Законах «О милиции»¹, «О бе-

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 6. Ст. 503.

зопасности»¹, «О безопасности дорожного движения»², «О пожарной безопасности»³, отсутствуют идеологические характеристики сущности государства, государственно-правовых и общественных институтов, служившие в прошлых подобных правовых документах фиктивным прикрытием тоталитарного государства. Сейчас конституционно закреплены многопартийность и идеологическое разнообразие.

Гуманизация всех институтов государства и общества, перенос центра внимания на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, которые рассматриваются как высшая ценность (ст. 2 Конституции РФ), привели к пересмотру концепции взаимоотношений государства и гражданина. Вместо признаваемого прежде приоритета общественных, государственных интересов над личными в основу положена концепция приоритета личности, взаимной ответственности государства и гражданина.

Между тем еще не так давно господствующей была принципиально иная позиция, находившая отражение в деятельности всех государственных органов, во всех правовых актах. Вот как ее выразил в 1927 г. известный административист Н. П. Карадже-Исков: «Индивидуальная свобода не является для нас основным принципом... наше государство проникнуто идеями коллективизма и не склонно выдвигать на первый план личность. Наоборот, оно рассматривает отдельных личностей как средство для достижения своих целей... у нас личность не является чем-то самоценным, она лишь винтик огромной машины. Поэтому и обеспечение ее прав стоит на втором месте»⁴. К счастью, эти времена ушли, и положение, зафиксированное в ст. 2 Конституции РФ, находит реальное отражение во всем новейшем законодательстве, в том числе и административном.

Организация государственной власти на основе теории разделения властей привела к прекращению всевластия Советов и партийной номенклатуры, к самостоятельности исполнительной власти и административного права, которое ранее обычно заменялось «телефонным» правом партийных руководителей.

Реорганизация федеративного устройства России связана с закреплением новых принципов Федерации, которые призваны обеспечить целостность и суверенитет России в целом и одновременно необходимый уровень самостоятельности ее субъектов, возможность решения на местах широкого комплекса вопросов развития территорий с учетом их национальных, экономических и иных интересов и особенностей. Роль административного права в этом процессе так-

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

² СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

³ СЗ РФ. 1994. № 55. Ст. 3649.

⁴ Новейшая эволюция административного права. Иркутск, 1927.

же коренным образом меняется, поскольку ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации отнесла административное и административно-процессуальное законодательство. А это значит, что все субъекты Российской Федерации могут создавать необходимую им собственную административно-правовую законодательную базу, разумеется, не противоречащую федеральному законодательству, для успешного функционирования органов исполнительной власти своего уровня, исполнительных органов местного самоуправления, обеспечения прав и свобод граждан на своей территории.

Переход к рыночным отношениям в экономике повлиял и на сущность административного права. Возникновение многообразия форм собственности потребовало и равной защиты со стороны государства всех ее форм, государственного регулирования новых экономических процессов. Между тем на первом этапе экономических реформ государство вместе со сложившимся ранее правовым механизмом «ушло» из экономики, предоставив право решать возникшие в экономике совершенно новые проблемы рыночным механизмам, в частности конкуренции. Однако из этого ничего не вышло, а в результате получился дикий рынок, дикая приватизация и все другие «прелести», нам хорошо известные. Стало ясно, что без государственного регулирования, и прежде всего административно-правового, экономические проблемы решить невозможно. Государство с помощью административного права стало усиливать свое воздействие на экономику, облекая экономические механизмы — цена, прибыль, налог, пошлина, квота, кредит и т. д. — в административно-правовую форму, т. е. пошло по пути, по которому идут все развитые государства.

Формирование правового государства, правовая реформа на основе верховенства Конституции РФ, приоритета закона во всех сферах жизни общества не оставили в стороне и административное право. Суть изменений, которые здесь происходят, состоит в том, что ранее административное право представляло собой совокупность в основном подзаконных актов, т. е. постановлений правительства, актов министерств и ведомств — приказов, инструкций, наставлений, уставов, положений, которые нередко не только подменяли закон, но и дополняли, изменяли, а подчас и сводили его на нет. Как можно заметить, теперь основные вопросы функционирования исполнительной власти регулируются на основе законов, нормативных указов Президента РФ. Уже приняты Таможенный, Налоговый, Бюджетный, Воздушный, Водный, Жилищный, Градостроительный, Земельный и некоторые другие кодексы, носящие преимущественно административно-правовой характер. Принят новый Кодекс РФ об административных правонарушениях, вступивший в силу с 1 июля 2002 г.

§ 2. Предмет административного права

Предмет административного права представляет собой систему общественных отношений, регулируемых административно-правовыми нормами.

Предмет административного права включает в себя пять составляющих его частей:

во-первых, *общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, осуществления государственного управления на всех его иерархических уровнях*: от Президента РФ до администрации государственных предприятий, учреждений и организаций. Здесь имеется в виду прежде всего внешняя деятельность органов исполнительной власти, всей системы органов государственного управления, для осуществления которой они собственно и созданы, а именно: организация экономики, социально-культурная и административно-политическая деятельность;

во-вторых, *внутриорганизационные отношения, возникающие во всех государственных органах*, которые в основном одинаковы, похожи, однотипны независимо от того, где они осуществляются: в органах исполнительной власти, законодательных или судебных. Эти отношения охватывают информационно-аналитическую работу, делопроизводство, прием на работу, перемещение по службе, контроль, увольнение, дисциплинарную ответственность, поощрение, материально-техническое обеспечение и т. п. Вся эта деятельность носит вспомогательный, обеспечительный характер и регулируется нормами административного права;

в-третьих, *деятельность судов и судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях*. Суть в том, что, являясь органом правосудия, суд (судья) тем не менее руководствуется нормами Кодекса об административных правонарушениях. Возможно, эта сфера деятельности судов и судей со временем превратится в административную юстицию, суды будут называться административными;

в-четвертых, *общественные отношения, возникающие в деятельности исполнительных органов местного самоуправления*, которым государство передало некоторые свои государственно-властные полномочия, например в области пожарной безопасности;

в-пятых, *деятельность общественных объединений, участвующих в выполнении государственных функций* и наделенных в связи с этим государственно-властными полномочиями. Так, народным дружинам переданы некоторые полномочия государственных правоохранительных органов в сфере охраны общественного порядка. Естественно, подобная деятельность регулируется нормами административного права.

§ 3. Метод административного права

Существуют общие методы правового регулирования для всех отраслей права: *предписание, запрет, дозволение*. В то же время метод административного права, характеризующий способ регулирующего воздействия на общественные управленческие отношения, отличается рядом особенностей. Он включает в себя *иерархичность*, т. е. выполнение предписаний, приказов, команд, требований, запретов вышестоящих органов и должностных лиц нижестоящими. Этот метод может быть сопоставлен с методами гражданско-правового регулирования. Учет этих различий особенно необходим тогда, когда нормы административного и гражданского права регулируют одну и ту же группу общественных отношений (например, отношения в области разграничения государственной собственности, инвестиций, торговли).

Для гражданско-правового регулирования характерно равенство волей сторон; отсюда широкое применение договорных форм, реализуемых методом дозволения. Административно-правовой метод предполагает *неравенство волей* сторон; воля одной из них главенствует над волей другой стороны. Это имеет место во взаимоотношениях органов исполнительной власти и предприятий, учреждений, организаций, органов исполнительной власти и граждан. В административно-правовых отношениях одна сторона очень часто наделена государственно-властными полномочиями по отношению ко второй стороне, именно она — первая сторона — принимает юридически обязательные решения, осуществляет государственный контроль за действиями другой, может в предусмотренных законом случаях применить к ней принуждение.

Данный метод предполагает *состояние подчиненности* воли одной стороны по отношению к воле другой, причем это состояние может быть достигнуто не только на добровольной, но и на принудительной основе. Этот метод предполагает возможность заставить подчиняться воле властвующего лица с использованием самых решительных мер, вплоть до применения оружия, например отражение посягательства на охраняемый объект. Метод административного права — это *метод одностороннего властвования*, например инспектор ГИБДД самостоятельно, без согласования и без какой-либо санкции привлекает к ответственности нарушителя Правил дорожного движения, выехавшего на перекресток на красный сигнал светофора. Этот метод характеризуется *юридическим неравенством* сторон, например руководитель и подчиненный, начальник милиции и нарушитель общественного порядка. Объем юридических полномочий их различен: с одной стороны, наличие всех прав и обязанностей, предусмотренных законом, для выполнения управленческих функций, с другой — преимущественно обязанность выполнить предъявляемые требования, понести наложенное дисциплинарное или административное наказание. Вмес-

те с тем здесь необходимо подчеркнуть их равенство перед законом, т. е. руководитель и подчиненный, начальник милиции и нарушитель обладают определенными правами и несут соответствующие обязанности, в равной мере подлежащие безусловному выполнению.

Наконец, следует отметить и такую особенность метода административного права, как безоговорочная, лишенная какой-либо диспозитивности *обязательность выполнения установленных законом правил, норм, стандартов, требований, запретов и иных предписаний*. Причем эта обязательность может касаться всех граждан, например общеобязательность соблюдения правил поведения в общественных местах, правил перехода улиц либо только специальных субъектов административного права — водителей автотранспорта, военнослужащих, должностных лиц, охотников и т. д.

Итак, если суммировать все сказанное о методе административного права, то его можно определить как метод «власти и подчинения», приказа и исполнения, команды и выполнения. Данный метод административного права является приоритетным, преобладающим, преваляющим. Но не единственным. Не все отношения в сфере исполнительной власти построены по схеме «власть — подчинение», т. е. по вертикали.

В административном праве существует немало ситуаций, когда необходимо регулировать возникающие так называемые горизонтальные общественные отношения, стороны которых находятся на одном иерархическом уровне, например два министерства — Минтранс России и МВД России. Здесь отсутствует подчиненность, юридический статус характеризуется полным равенством и ни о каком одностороннем властвовании не может быть речи.

Вот тогда и возникает потребность в иных методах административно-правового регулирования, в качестве которых выступают взаимодействие, согласование, координация, соглашение, административный договор и др.

Глава 2

НОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Нормы административного права в Российской Федерации определяют порядок создания, реорганизации и упразднения органов исполнительной власти, их перечень, цели и задачи деятельности, компетенцию и другие стороны правового статуса этих органов, их структуру и процедуру деятельности. Распространяются они и на организацию исполнительных органов местного самоуправления, и на порядок их взаимодействия с органами государственной власти.

Нормы административного права устанавливают, кроме того, порядок создания, реорганизации и упразднения управляемых объектов — предприятий, учреждений и организаций и регулируют многие стороны их деятельности независимо от форм собственности, их взаимоотношения с органами государственной администрации. Нормы административного права закрепляют также порядок прогнозирования, планирования и ценообразования, распределения материальных ресурсов, регулирования заработной платы.

Конкретизируя и дополняя нормы конституционного права, нормы административного права определяют многие права и обязанности граждан, механизм их реализаций и защиты от нарушений. Нормы административного права участвуют в установлении правового статуса общественных объединений, органов общественной самостоятельности. Нормы этой отрасли регулируют государственную службу, причем не только в органах исполнительной власти, но и во всех государственных и муниципальных органах.

Административное право регулирует не только публичную управленческую деятельность, но и управляемую деятельность. Пример тому — Правила дорожного движения, правила поведения в общественных местах, правила торговли, охоты и рыбной ловли, правила, регулирующие преподавание в учебных заведениях, санитарные правила и т. д. Органы управления контролируют соблюдение этих правил и применяют меры государственного принуждения за их нарушение.

Нормы административного права определяют, какие деяния (действие или бездействие) являются административными правонарушениями, устанавливают виды и меры административной ответственности за их совершение, порядок производства по делам о таких правонарушениях.

В научной литературе высказывалось мнение, что административное право регулирует и общественное управление. В этом утверждении есть доля истины: государство иногда наделяет общественные объединения, органы общественности публичными полномочиями «внешнего» характера. Но в основном общественное управление регулируется не законодательством, а уставами, корпоративными актами самих общественных объединений.

Административное право не регулирует внутреннее управление в частных фирмах, ассоциациях, концернах и т. д. Их высшие органы сами устанавливают свои системы управления, свои порядки, которые, однако, не должны противоречить законодательству.

Органы исполнительной власти действуют на основе законов, но многие из них при этом обладают правом издания нормативных актов, которые регулируют деятельность предприятий, учреждений и организаций, а также граждан, т. е. участвуют и в определении их прав и обязанностей. Гражданин может, конечно, не реализовать право, пре-

доставленное ему, но он не может отказаться от самого этого права, поскольку оно установлено властным путем — законом или на основе закона. Все это связано с тем, что государственный орган, должностное лицо, осуществляющее исполнительно-распорядительную деятельность, действуют по поручению государства, выражают государственную волю, участвуют в выполнении функций государства.

Административное право очень близко стоит к конституционному (государственному) праву. Но различия между этими отраслями имеются. Конституционное право занимает ведущее положение в системе права, в том числе и по отношению к административному праву. Последнее берет у конституционного права исходные начала, прямо или косвенно относящиеся к органам исполнительной власти, детализирует и дополняет их, определяет механизмы реализации тех или иных норм.

Например, конституция и другие источники конституционного права закрепляют основные права, свободы и обязанности человека и гражданина. Административное право конкретизирует многие нормы о них, дополняет правовой статус гражданина другими (неосновными) правами и обязанностями, определяет механизм реализации многих конституционных прав, свобод и обязанностей. Так, Конституция РФ закрепляет право обжалования незаконных действий государственных органов и должностных лиц. Нормы же административного права призваны определить подведомственность различных жалоб, сроки и другие стороны процедуры их рассмотрения в административном порядке (порядок рассмотрения жалоб в судах определяется гражданским процессуальным законодательством).

Административное право тесно связано с гражданским правом. Обе отрасли иногда регулируют одни и те же имущественные отношения, но разными методами. Например, по распоряжению уполномоченного на то органа исполнительной власти государственная организация передает другой здания, сооружения и оборудование. Орган в данном случае властным методом регулирует имущественные отношения двух организаций. Стороны хозяйственного договора руководствуются стандартами на продукцию, которые устанавливаются органами исполнительной власти, т. е. властным путем. Многие гражданско-правовые отношения с участием гражданина тоже возникают на базе актов государственного управления. Так, часто договор жилищного найма гражданина с жилищной организацией заключается при наличии у него ордера (сертификата) на данную жилую площадь. Имущественные отношения иногда возникают прямо из актов государственного управления (т. е. без договоров); пример тому — конфискация и реквизиция предметов, наложение и взыскание штрафов. Сфера разграничения гражданского и административного права определена и в ГК РФ (п. 4 ст. 2).

Органы исполнительной власти иногда выступают не в качестве органов государства, а в качестве юридических лиц, действующих на основе норм гражданского права. Например, орган может арендовать помещение у какой-либо организации, пользоваться телефоном по договору с предприятиями связи, закупать (в пределах сметы) мебель и оргтехнику и т. д. Но в таких случаях орган выступает не как субъект публичной исполнительно-распорядительной деятельности, поскольку не выполняет функций государства.

Некоторые нормы административного права тесно соприкасаются с нормами трудового права. Нормы административного права определяют полномочия органов исполнительной власти по регулированию трудовых отношений (например, полномочия Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти по труду и социальному развитию).

Содержание индивидуальных актов управления в сфере трудовых отношений определяется, как правило, нормами трудового права, а порядок издания акта — нормами административного права, если, например, гражданин поступает на работу в государственный орган, но не на государственную должность; на государственных служащих нормы трудового права распространяются, если иное не установлено нормами административного права о государственной службе.

Через соответствующие инспекции и другие контрольные органы государство осуществляет надзор за соблюдением правил охраны труда и техники безопасности. Эта деятельность регулируется административным правом.

Административное право тесно связано с финансовым правом, которое своим рождением обязано конституционному, административному и частично гражданскому праву. Финансовое право, как известно, регулирует общественные отношения в сфере финансовой деятельности государства, прежде всего по аккумулярованию и распределению денежных средств, составляющих национальный доход (налоги, бюджет). Административное право определяет компетенцию министерства финансов и других органов исполнительной власти, действующих в финансовой сфере. Финансовое право широко применяет метод прямого приказа при регулировании финансовых отношений, т. е. административно-правовой метод.

Правовые нормы, определяющие компетенцию финансовых органов как специфической группы органов исполнительной власти, являются одновременно нормами административного и финансового права. Когда речь идет о нормах, устанавливающих содержание решений этих органов в сфере финансов, то это содержание определяется прежде всего нормами финансового права. Организация же работы финансовых органов регулируется административным правом. Иначе говоря, административное право преимущественно регулирует организацион-

ные отношения в области финансов, а финансовое право — преимущественно сами финансовые отношения как особую разновидность экономических отношений.

Административное право определяет компетенцию органов исполнительной власти по регулированию земельных отношений и поэтому тесно связано с земельным правом. За нарушение ряда норм земельного права наступает административная ответственность. Все это свидетельствует о тесном переплетении норм административного и земельного права. По этому же принципу строится отграничение административного права от водного, лесного и горного права.

Имеет административное право точки соприкосновения и с уголовным правом. Нормы административного права определяют, какие правонарушения являются административными. Некоторые из них граничат с преступлениями, и поэтому, чтобы дать верную юридическую квалификацию противоправных деяний, нередко приходится сопоставительно толковать соответствующие нормы административного и уголовного права. Наконец, нельзя не упомянуть, что уголовное право устанавливает ответственность за должностные преступления.

Нормы административного права можно разделить на *материальные* и *процессуальные*.

В административном праве нет единого универсального процесса, наблюдается множество его разновидностей, что предопределяется широтой и многообразием общественных отношений, регулируемых материальным административным правом. Например, одна процедура установлена применительно к решению вопросов о предоставлении жилой площади, другая — к выдаче разрешений на приобретение охотничьих ружей, третья — к решению вопроса о приеме в вузы, четвертая — к решению дел об административных правонарушениях. В то же время эти и другие производства имеют и общие черты.

По юридическому содержанию нормы административного права подразделяются на *обязывающие, запретительные, уполномочивающие, дозволительные, стимулирующие и рекомендательные*.

Административное право огромно по объему, разнообразно и изменчиво по содержанию. Его нормы, базирующиеся на нормах конституционного права, содержатся в большом числе федеральных законов и законов субъектов Федерации, в указах Президента РФ и президентов республик, в постановлениях Правительства РФ и правительств республик в составе Российской Федерации, в распоряжениях глав администраций и в постановлениях правительств областей, краев, городов федерального значения, в приказах министерств и глав ведомств. Поэтому кодифицировать его невозможно.

Правовое положение Правительства РФ и организация его работы урегулированы Федеральным конституционным законом от 17 декаб-

ря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹. Система и структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724², а их правовой статус — рядом федеральных законов и положениями о каждом из этих органов, утвержденными Президентом или Правительством РФ. Например, Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927.

Государственная служба в настоящее время регулируется Федеральными законами от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»³, а также рядом законов и других нормативных актов, определяющих особенности службы в милиции, в таможенных органах, в прокуратуре, в судах.

Административная ответственность регулируется Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП).

Административный порядок рассмотрения жалоб, заявлений и предложений граждан установлен Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁴. Порядок судебного рассмотрения жалоб определяется Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁵.

Выше названы лишь некоторые законы и иные акты, содержащие нормы административного права. Упомянуть все акты нет возможности (их десятки тысяч).

Г л а в а 3

СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

§ 1. Общее понятие субъекта административного права

Субъект административного права — это участник общественных отношений, обладающий определенными правами и обязанностями, которыми он наделен в связи с необходимостью реализации своих жизненных потребностей, предоставленных полномочий. В административном праве его нормы реализуются гражданами, государственными

¹ СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 1.

² СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

³ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2064; 2004. № 31. Ст. 3215.

⁴ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁵ РГ. 1993. № 89. 12 мая.

органами, общественными объединениями и другими лицами, которые и являются субъектами административного права, т. е. носителями конкретных прав и обязанностей, содержащихся в нормах административного права.

Права и обязанности субъекта административного права составляют в совокупности его правовой статус.

Правовой статус субъектов административного права образуют нормы, общие для всех субъектов, например нормы о соблюдении правил пожарной безопасности. Правовой статус многих субъектов административного права объединяет нормы, которые реализуются только данным субъектом: например, есть правила, обращенные только к религиозным объединениям или только к охотникам. Таким образом, в зависимости от вида и объема прав и обязанностей, а также имеющих полномочий субъекты административного права могут быть классифицированы на группы и виды.

По своему административно-правовому статусу субъекты административного права делятся на две группы: *физические лица* и *организации*. Физические лица в свою очередь охватывают три вида субъектов: гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин и лицо без гражданства. В основу этой классификации положена степень связи лица с данным государством и производный от этого объем прав и обязанностей конкретного лица.

Организации как субъекты административного права прежде всего надо разделить на государственные и негосударственные. Различие их состоит в том, что государственные организации: 1) выполняют задачи, функции и полномочия, порученные им государством; 2) базируются на государственной собственности; 3) управляются государством. К числу государственных организаций относятся органы государственного аппарата — представительные, исполнительные, судебные, органы прокуратуры и др., государственные предприятия, учреждения и организации: производственные, культуры, массовой информации, учреждения здравоохранения и т. д.

Организации негосударственные отличаются тем, что они не выполняют задач и функций государства, хотя могут и способствовать этому. Они не финансируются государством и не испытывают на себе непосредственного государственного управления. К таким организациям можно отнести объединения граждан — профсоюзы, спортивные общества, творческие союзы, политические партии, религиозные организации и т. д., а также коммерческие организации — частные, кооперативные, акционерные, смешанные и др.

Среди столь многочисленных субъектов административного права тем не менее выделяются основные два вида субъектов — граждане и органы исполнительной власти.

§ 2. Административно-правовой статус граждан

Административно-правовой статус гражданина представляет собой сложное юридическое образование. Он включает в себя четыре разновеликих элемента.

Первый и самый большой объем прав и обязанностей представляет собой *правовой статус* личности, человека как субъекта административного права. В российском государстве правовое регулирование положения личности, человека занимает центральное, приоритетное место, ибо здесь выражается идея о том, что право и государство, его органы и должностные лица призваны служить обществу, каждой личности, каждому человеку. Именно эта мысль выражена в ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Сформулированный таким образом характер взаимоотношений личности и государства является общепризнанным для большинства стран и народов мира, что нашло свое закрепление в важнейших актах международного права, принятых Организацией Объединенных Наций и европейскими организациями¹.

Российское государство, следуя по пути признания общедемократических начал развития общества и международных актов в этой области, приняло в 1991 г. Декларацию прав и свобод человека и гражданина, которая вошла в ныне действующую Конституцию РФ. Согласно Конституции РФ и основанному на ней законодательству личность, человек независимо от его служебного, общественного или имущественного положения, национальности, вероисповедания и т. д. является в Российской Федерации субъектом права всех его отраслей, для чего основы правового статуса личности закреплены в Конституции, причем в данном статусе личности важное место занимают и нормы административного права.

Конституция РФ признает естественную природу прав и свобод человека, они неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ст. 17).

Среди основных прав и свобод, составляющих правовой статус личности и находящихся в той или иной мере в сфере административно-правового регулирования, можно назвать, например, право на жизнь (ст. 20 Конституции), на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право на неприкосновенность жилища (ст. 25), право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23).

¹ Например, Советом Европы была принята в Риме 4 ноября 1950 г. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Провозглашая права личности, Конституция определяет для личности и определенные обязанности: например, блюсти российские законы, платить налоги и сборы (ст. 57), сохранять природу и окружающую среду (ст. 58), не заниматься экономической деятельностью, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34).

Вместе с тем Конституция РФ устанавливает в исключительных случаях возможность ограничения прав личности «только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ст. 55). Причем правовые нормы, ограничивающие права личности, обычно носят административно-правовой характер. Например, право на неприкосновенность жилища может быть ограничено сотрудниками милиции при наличии оснований, предусмотренных соответствующими административно-правовыми нормами, в частности при розыске преступника, если в квартире или доме совершается преступление либо нарушение общественного порядка, угрожающего жизни или здоровью людей, при пожаре и в других случаях.

Вторая составная часть административно-правового статуса представляет собой *статус гражданина Российской Федерации*. Как субъект административного права каждый гражданин имеет свой гражданский правовой статус.

Структура административно-правового статуса гражданина включает: 1) правовой статус личности, о чем речь шла выше, и 2) его права и обязанности, вытекающие из факта гражданства¹.

Нормы административного права, определяющие административно-правовой статус гражданина, устанавливают его права и обязанности в государственной и общественной деятельности. Это нормы об участии в управлении делами государства (ст. 32 Конституции), право на объединение (ст. 30), право мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31), обязанность нести воинскую службу (ст. 59) и др. Далее, это нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в его хозяйственно-трудовой деятельности например, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34), право на свободный труд, выбор профессии и рода деятельности (ст. 37), право частной собственности, в том числе на землю (ст. 35, 36), и др. Наконец, нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в личной или семейной сфере, не затраги-

¹ См.: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

вающей интересы общества: например, право на литературное, художественное, научное, техническое творчество, право на изменение фамилии, имени, отчества и др.

Когда физическое лицо обрело статус личности, затем гражданина, к ним добавляется *третий элемент административно-правового статуса — социальный*. Он необходим, чтобы гражданин мог заниматься конкретной трудовой профессиональной деятельностью, учиться, служить в Вооруженных Силах и т. д. Личности и гражданину для этого необходимы новые дополнительные права и обязанности, т. е. сверх правового статуса личности и гражданина. В сфере общественно-трудовой деятельности насчитываются тысячи профессий и специальностей, и каждая из них имеет свой правовой статус, установленный в основном нормами трудового и административного права.

И здесь в качестве социального элемента административно-правового статуса гражданина можно выделить правовые статусы рабочего, служащего, учащегося, военнослужащего, пенсионера и т. д.

Четвертый элемент административно-правового статуса гражданина можно назвать особым статусом, включающим в себя права и обязанности, которые граждане приобретают по своему желанию, личному интересу для удовлетворения своих чисто индивидуальных потребностей. Это, например, любители-охотники, любители-водители, в том числе судоводители, спортсмены-непрофессионалы, туристы, коллекционеры и т. д. Все они получают официальный документ для занятия избранным делом, причем для каждого особого статуса субъекта установлен определенный круг дополнительных прав и обязанностей.

Итак, общий административно-правовой статус гражданина можно образно представить в виде «матрешки», когда в статус человека (личности) входит статус гражданина, в него — социальный, а затем и самый маленький по объему прав и обязанностей особый статус. Тем не менее необходимо подчеркнуть, что это единый статус, единый правовой комплекс прав, свобод и обязанностей гражданина Российской Федерации.

Определенными особенностями характеризуется административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства¹.

С определенными изъятиями они на территории Российской Федерации пользуются теми же правами и свободами и несут те же обязанности, что и граждане Российской Федерации, если иное не оговорено федеральным законом.

Изъятия из этого общего положения следующие. Иностранцы:

1) не имеют права избирать и быть избранными в органы государственной власти, а также участвовать в референдумах. Однако избира-

¹ См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

тельное законодательство устанавливает, что на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и российские граждане. Иностранцы могут быть также иностранными наблюдателями на российских выборах;

2) не несут обязанностей по военной службе;

3) не имеют права находиться на государственной и муниципальной службе;

4) не могут заниматься предпринимательской или любой другой деятельностью, связанной с обороной страны и государственной безопасностью, использованием информацией, составляющей государственную тайну;

5) исключительно к ним могут быть применены и такие меры административного принуждения, как депортация или выдворение за пределы Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП).

§ 3. Правовой статус органов исполнительной власти

Установление системы федеральных органов государственной власти, в том числе органов исполнительной власти, отнесено Конституцией РФ к ведению Российской Федерации (ч. 2 ст. 77). Соответственно Конституция предусматривает наличие Правительства РФ и необходимость принятия федерального конституционного закона, определяющего порядок деятельности Правительства (ст. 114).

Такой Федеральный конституционный закон — «О Правительстве Российской Федерации» — принят парламентом и 17 декабря 1997 г. подписан Президентом РФ. Статья 1 этого Закона устанавливает, что Правительство РФ — это высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации, Правительство является органом государственной власти и осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации. Оно является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В своей деятельности Правительство РФ руководствуется рядом основных принципов: верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина (ст. 3 Закона). О полномочиях Правительства РФ имеются статьи в ряде федеральных зако-

нов и указов Президента РФ. Правительству подчинено большое число федеральных органов исполнительной власти (министерств, служб и агентств). Система федеральных органов исполнительной власти установлена Указом Президента РФ. Предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти (их перечень) Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ в недельный срок после своего назначения (ст. 5 Закона).

Систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации (республик и краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов) определяют согласно Конституции РФ они сами, но «в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом» (ст. 7 Конституции РФ¹). Система органов исполнительной власти субъектов Федерации определяется главным образом их законодательством и отличается значительным разнообразием. Однако наличие некоторых органов предусмотрено федеральными законами. Так, Законом РФ «О милиции» установлено наличие в республиках министерств внутренних дел, а в остальных субъектах Федерации — главных управлений или управлений внутренних дел, очерчены основы их компетенции и взаимоотношений с другими органами государственной власти.

В субъекте Федерации устанавливается **система** органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта. **Структура** исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта (например, президент, губернатор, глава администрации, мэр). Полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) гражданин Российской Федерации наделяется по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации.

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Система федеральных органов исполнительной власти и системы органов исполнительной власти субъектов Федерации структурно и функционально тесно связаны и, как сказано в Конституции РФ, образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации¹. Но это не унитарное, не полное, а федеральное единство. Оно обеспечивается лишь «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации» (ч. 2 ст. 77). Следовательно, в части вопросов, относящихся к исключительной компетенции субъектов Федерации, такое единство отсутствует. Здесь органы исполнительной власти субъектов Федерации самостоятельны в принятии тех или иных решений.

При рассмотрении компетенции федерального Правительства необходимо учитывать, что, хотя Президент РФ по Конституции 1993 г. не является главой исполнительной власти (он глава государства, призванный, в частности, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти — ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), за ним сохранился ряд полномочий по осуществлению исполнительной власти (право назначения высших должностных лиц, присвоения высших чинов, рангов, воинских званий и т. д.). Решение таких вопросов, естественно, не входит в компетенцию Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти, хотя Президент решает их, как правило, по представлениям этих органов.

Следует также иметь в виду, что Президент является по должности Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ и Председателем Совета Безопасности. В связи с этим ряд федеральных министерств и ведомств (в частности, обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, внешней разведки, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий) непосредственно подведомственны Президенту по вопросам его компетенции, закрепленным за ним Конституцией РФ и федеральными законами. Следовательно, по одним вопросам эти министерства и ведомства подчинены Правительству, а по другим — прямо Президенту, что также свидетельствует о разделении полномочий по осуществлению федеральной исполнительной власти между Президентом и Правительством РФ.

Правительство обязано выполнять указы и распоряжения Президента. В то же время оно обладает относительной самостоятельностью по отношению к нему: Президент вправе отменять акты Правительства только в случае противоречия их Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента (ч. 3 ст. 115), т. е. не может это сделать по соображениям нецелесообразности упомянутых актов.

¹ Применительно к законодательным органам такой записи в Конституции РФ нет.

Председатель Правительства — это не спикер его заседаний. Он, как сказано в Конституции РФ, «определяет основные направления деятельности Правительства... и организует его работу» (ст. 113). Право председательствовать на заседаниях Правительства имеет и Президент (п. «б» ст. 83 Конституции РФ). В таком случае Председатель Правительства уступает ему свое место председательствующего.

Подведомственные Правительству РФ федеральные органы исполнительной власти весьма разнообразны. Это министерства, службы, агентства.

Министерства являются, как правило, отраслевыми органами (например, Министерство обороны РФ, Министерство транспорта РФ). Но есть и межотраслевые министерства (Министерство экономического развития РФ). О каждом министерстве, ином федеральном органе исполнительной власти имеется Положение, утверждаемое Президентом или Правительством.

Многие федеральные органы исполнительной власти имеют свои территориальные органы (пример тому — территориальные управления Федеральной таможенной службы, военкоматы — местные органы Министерства обороны). Территориальные органы федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, если границы их деятельности совпадают с границами субъектов Федерации (а, как правило, так оно и бывает), возглавляют должностные лица, назначаемые руководителями этих министерств и иных федеральных органов.

Министерства Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти действуют на основе сочетания единоначалия и коллегиальности при верховенстве единоначалия. Федеральные министры назначаются Президентом. Он же назначает руководителей и других членов коллегии тех федеральных органов, которые подведомственны непосредственно ему, а также некоторых других органов (ст. 32 Закона «О Правительстве Российской Федерации»). Правительство РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ, утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов (ст. 12 Закона). Руководители федеральных министерств и иных органов исполнительной власти Российской Федерации издают свои приказы в пределах компетенции каждого из этих органов, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Прави-

тельства РФ. Коллегии этих органов обсуждают и решают на регулярно проводимых заседаниях основные вопросы их компетенции. Председателями коллегий являются руководители упомянутых органов. Решения коллегий проводятся в жизнь приказами этих руководителей.

Глава 4 АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ

§ 1. Понятие и признаки административного принуждения

Административное принуждение наряду с убеждением является методом реализации исполнительной власти, осуществления государственного управления, способом целенаправленного воздействия на сознание и поведение людей. Оно как система определенных мер обладает рядом специфических признаков, которые позволяют выделить его в качестве самостоятельного вида государственного принуждения.

К основным признакам, характеризующим административное принуждение, можно отнести следующие.

1. Административное принуждение является особым видом государственного принуждения, имеющим своим назначением охрану общественных отношений, *складывающихся преимущественно в сфере государственного управления*. Меры административного принуждения используются в процессе реализации исполнительной власти соответствующими органами и должностными лицами, что является результатом проявления их государственно-властных полномочий.

Всем мерам административного воздействия присущ властно-принудительный характер.

Данный признак административного принуждения необходимо подчеркнуть особо, поскольку некоторые авторы отрицают принудительный характер ряда мер административного воздействия (например, карантина, таможенного досмотра), отождествляя их с правовыми запретами и обязанностями, с самими обязывающими нормами права, которые, разумеется, мерами принуждения не являются.

В то же время, говоря о карантине, таможенном досмотре и других подобных принудительных мерах, имеются в виду не общие запреты, не диспозиции норм права, а конкретные меры государственного принуждения. Они выражаются в непосредственной оперативной деятельности государственных органов, должностных лиц, в фактических актах прямого воздействия на поведение людей, их волю, в частности в помещении людей, находящихся в карантинной зоне, в изолятор, производстве личного досмотра пассажиров и т. п. При этом добровольное и сознательное выполнение установленных правил (каран-

тинного режима, правил досмотра) и связанных с ним конкретных государственных акций теми субъектами, к которым они обращены, не устраняет их объективно принудительного содержания — серьезных правоограничений их личной свободы, личной и имущественной неприкосновенности.

2. Административное принуждение по своему содержанию заключается во внешнем государственно-правовом психическом и физическом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера, т. е. тех или иных *неблагоприятных последствий*.

Внешние формы проявления административного принуждения весьма различны. Это обусловливается громадным разнообразием обеспечиваемых с их помощью отношений, целями, основаниями применения принуждения, содержанием компетенции органов и должностных лиц, которые наделены правом использования этих мер, и рядом других обстоятельств. Личные ограничения могут выражаться, например, в административном аресте за мелкое хулиганство, в задержании и доставлении нарушителя в милицию. К организационным ограничениям относятся, например, закрытие предприятий общественного питания ввиду их антисанитарного состояния, приостановление функционирования зрелищных учреждений вследствие нарушений правил противопожарной безопасности. К имущественным ограничениям относятся, в частности, штраф, конфискация, реквизиция.

Все меры административного принуждения применяются для того, чтобы побудить, заставить субъекта совершить те или иные действия или воздержаться от них либо подчиниться установленным правоограничениям. Таким образом, объектом принудительного воздействия в конечном итоге оказывается не сама личность, а ее поведение.

3. Меры административного принуждения *могут устанавливать только правовыми актами*. Применение этих мер допускается лишь на основе законов и других нормативных предписаний и только в пределах и формах, предусмотренных нормами права. Следовательно, административное принуждение является правовым принуждением, направленным на реализацию правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления.

4. Административное принуждение *применяется лишь уполномоченными на то органами и должностными лицами*. Их круг строго определен правовыми актами. Как правило, к ним относятся исполнительные органы и их должностные лица, уполномоченные на осуществление правоохранительных функций в сфере государственного управления (например, органы внутренних дел, контрольно-надзорные органы и др.). Таким образом, административное принуждение характеризуется *множественностью* органов и должностных лиц, полномочных применять меры такого принуждения.

5. Специфика управленческих отношений объективно определяет *необходимость самостоятельной и быстрой реакции* соответствующих должностных лиц на правонарушения, оперативного использования ими дозволенных правом мер. Нарушения правопорядка должны быть прекращены немедленно, ибо они затрагивают интересы всего общества, нередко угрожают личной и имущественной безопасности граждан.

В связи с этим очевидной становится особенность административного принуждения, которое должно заключаться в *немедленном его применении* с целью предупредить, пресечь противоправное посягательство, в безотлагательном следовании за совершенным правонарушением. Именно в этом и состоит эффект административного принуждения.

6. Административное принуждение *характеризует внесудебный порядок его применения* соответствующими органами исполнительной власти, должностными лицами в процессе реализации своей компетенции. Вместе с тем правом административной юрисдикции наделены суды и единолично судьи, которые рассматривают значительное число категорий дел об административных правонарушениях и применяют к виновным меры административного наказания, например за мелкое хулиганство. Однако эта деятельность судов (судей) не является правосудием в полном смысле слова, а составляет часть административного процесса.

7. Административное принуждение осуществляется *в рамках особых охранительных административно-правовых отношений*, складывающихся в сфере государственного управления и охватывающих права и обязанности компетентных органов и лиц, к которым оно применяется. Применение мер административного принуждения в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц ограничивается сферой защиты преимущественно общеобязательных правил поведения, не имеющих ведомственных границ, например правил пожарной безопасности, правил лицензионно-разрешительной системы, природоохранных правил и т. д.

8. Административное принуждение характеризует и то обстоятельство, что компетентный государственный орган и лица, к которым оно применяется, *не связаны отношениями служебной подчиненности*. Субъект административной власти и нарушитель не являются членами одного коллектива, нарушитель непосредственно по службе не подчинен тем, кто применяет к нему меры административного принуждения, в отличие от дисциплинарного принуждения, реализуемого в рамках государственно-служебных отношений. Здесь находит объяснение и то обстоятельство, что административное принуждение может использоваться в отношении широкого круга субъектов административного права.

9. Процессуальный порядок его применения (в отличие от уголовного и гражданско-правового принуждения) отличается оперативностью, относительной простотой и экономичностью.

10. Административное принуждение применяется не только к физическим лицам (гражданам России, иностранным гражданам и лицам без гражданства), но и в отношении юридических лиц. В связи с переходом к рыночной экономике и появлением частных, акционерных и других негосударственных предприятий, учреждений и организаций расширяется сфера применения административного принуждения в виде достаточно крупных штрафных санкций за нарушение юридическими лицами общеобязательных правил, установленных законодательными актами в области строительства, за нарушение земельного, налогового, таможенного законодательства, нарушения правил пожарной безопасности, законодательства о рекламе и т. д.

11. Одним из важнейших признаков административного принуждения является специфическая юридическая природа оснований его применения. Основанием применения административного принуждения являются: во-первых, совершение административного правонарушения; во-вторых, наступление особых условий, предусмотренных правовой нормой, например эпидемий, эпизоотии, стихийных бедствий, катастроф техногенного характера и других чрезвычайных обстоятельств, когда меры административного принуждения используются при отсутствии правонарушений и вины человека в целях предупреждения возникновения тех или иных опасных последствий, их локализации. Необходимо подчеркнуть коренное отличие оснований административного принуждения от оснований иных видов государственного принуждения, в частности уголовного наказания, в качестве которого может выступать только совершение правонарушения, т. е. преступление.

§ 2. Виды административного принуждения

Административное принуждение охватывает понятие правовой ответственности, но им не исчерпывается, ибо не всякая принудительная мера, применяемая органами государства, может быть отнесена к разряду мер юридической ответственности. Более того, в обеспечении государственного управления первостепенное значение принадлежит не только юридической ответственности, но и другим видам правового принуждения. К ним, например, относятся те меры, назначение которых исчерпывается одним принуждением к исполнению возложенной на лицо обязанности или восстановлением нарушенного (нарушаемого) права.

Меры административного принуждения весьма многочисленны и разнообразны. Они различаются по целям, основаниям и порядку

применения, что создает объективные предпосылки для их классификации.

В зависимости от целей и способа обеспечения правопорядка, определяемых объективным характером общественных отношений и противоправных посягательств на эти отношения, все меры административного принуждения можно подразделить на четыре группы:

- 1) административно-предупредительные меры;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры административной ответственности;
- 4) меры административно-процессуального обеспечения.

Меры административного принуждения направлены на предупреждение правонарушений или наступление тех или иных неблагоприятных последствий (например, при эпидемии); затем, если правонарушение возникло, их цель — пресечь, прекратить его, и лишь позднее может появиться необходимость назначения наказания правонарушителю. При этом применение административного наказания представляет собой реализацию административной ответственности за совершенное правонарушение, тогда как административные меры предупредительного характера могут применяться и при отсутствии правонарушений (например, личный досмотр пассажиров в аэропортах).

В КоАП РФ предусмотрена возможность применения принудительных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Они применяются в целях пресечения административных правонарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия, установления личности, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Таким образом, речь идет в данном случае о мерах административного принуждения процессуального характера.

Глава 5

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

§ 1. Понятие, признаки и состав административного правонарушения

В Российской Федерации действует большое число различных юридически обязательных правил. Одни из них адресованы всем гражданам, юридическим лицам, другие — работникам тех или иных отраслей хозяйства и социально-культурной деятельности, третьи — лицам, занимающим определенные должности. Это правила поведе-

ния в общественных местах, правила дорожного движения и пользования различными видами транспорта, правила охраны труда и техники безопасности, правила торговли, санитарные, ветеринарные и противопожарные правила, правила охоты, рыбной ловли и охраны окружающей среды, правила приобретения, учета, хранения и использования охотничьего огнестрельного оружия, взрывчатых и радиоактивных веществ, правила паспортной системы, воинского учета, пограничного режима, таможенные правила и др.

Выполнение таких правил затрагивает интересы государства, предприятий, учреждений, организаций и граждан. Например, нарушение правил поведения в общественных местах мешает людям нормально отдыхать. Безбилетный проезд пассажиров наносит имущественный ущерб транспортным предприятиям. Нарушение правил дорожного движения ставит под угрозу жизнь и здоровье людей, приводит к повреждению транспортных средств, снижает пропускную способность дорог. Нарушение правил охоты и рыбной ловли наносит вред живой природе, а тем самым и обществу.

В КоАП РФ сформулировано официальное определение административного правонарушения: им признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1). Его признаками являются: во-первых, действие или бездействие (деяние); во-вторых, противоправность; в-третьих, деяние, совершенное виновно; в-четвертых, наступление по закону именно административной ответственности, т. е. наказуемость. В отличие от преступлений административные правонарушения не определены в Кодексе как общественно опасные деяния, хотя их вредность очевидна, поскольку они посягают на общественный и государственный порядок, на собственность, права и свободы граждан, на порядок управления.

Тем не менее есть основания считать, что административным правонарушениям присуща не вредность или вредоносность, а именно общественная опасность как *материальный признак любого правонарушения*.

Трудно, просто невозможно не признать общественную опасность таких административных правонарушений, которые посягают на безопасность дорожного движения, пожарную безопасность (в результате этих нарушений ежегодно гибнут десятки тысяч людей), нарушают правила, связанные с приобретением, хранением и использованием огнестрельного охотничьего или служебного оружия, взрывчатых веществ, радиоактивных изотопов, сильнодействующих ядов и других объектов. К ним, несомненно, необходимо отнести и многие экономические административные правонарушения. Эту позицию разделяли

видные ученые-административисты А. Е. Лунев, Ю. М. Козлов, А. П. Шергин и др.

Между тем некоторые авторы упрощают ситуацию, считая, что по отсутствию у административных правонарушений общественной опасности их можно легко отграничить от преступлений. Это, конечно, заблуждение. Единственным критерием отграничения административного правонарушения от преступления *может быть лишь степень общественной опасности*, которая различна у этих видов правонарушений.

Признаки административного правонарушения, закрепленные в праве, в совокупности образуют сложный юридический состав, являющийся единственным основанием административной ответственности правонарушителя. Вместе с тем совокупность признаков административного правонарушения и юридический состав данного противоправного посягательства — явления не тождественные. С помощью признаков административного правонарушения мы получаем общую социально-психологическую и юридическую характеристику того или иного деяния. Юридический состав решает задачу, связанную с правовой квалификацией действия либо бездействия и привлечением нарушителя к ответственности. Его назначение — быть основанием этой ответственности, поскольку если нет основания, то нет и ответственности.

Установление признаков административного правонарушения не ведет автоматически к признанию наличия юридического состава этого деяния. Например, противоправное посягательство, совершенное лицом, не достигшим 16-летнего возраста, может характеризоваться всеми признаками административного правонарушения. Однако оно не влечет административной ответственности, ибо в нем отсутствует юридический состав правонарушения, поскольку субъектом административного правонарушения может быть только лицо, достигшее 16 лет.

В теории административного права (как и в теории уголовного права) под составом административного правонарушения понимается единство установленных КоАП РФ объективных и субъективных признаков, характеризующих конкретное общественно опасное деяние как административное правонарушение (например, незаконное врачевание, занятие проституцией, самоуправство).

К *объективным* элементам состава относятся: *объект посягательства*, т. е. регулируемые и охраняемые административным правом общественные отношения, и *объективная сторона административного правонарушения* — это внешние признаки, характеризующие противоправное действие или бездействие, результат посягательства, причинную связь между деянием и наступившими последствиями, место, время, обстановка, способ, орудия и средства совершенного административного правонарушения.

К субъективным элементам состава относятся признаки, характеризующие субъекта административного правонарушения (возраст, вменяемость, особенности административно-правового статуса — гражданин, должностное лицо, юридическое лицо), вина в форме умысла и неосторожности, мотив и цель административного правонарушения.

Таким образом, состав административного правонарушения характеризуют четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Общим объектом административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в области государственного управления и регулируемые нормами административного, а в ряде случаев конституционного, экологического, таможенного, трудового, земельного, финансового и других отраслей права. В качестве родового объекта административного правонарушения выступают: личность, права и свободы граждан; общественная безопасность; собственность; государственный и общественный порядок; отношения в сфере экономики; установленный порядок управления.

Каждый конкретный проступок имеет видовой, т. е. непосредственный, объект посягательства (общественная нравственность, честь, достоинство граждан — при мелком хулиганстве; спокойствие граждан — при шуме в ночное время).

Объективная сторона состава характеризует правонарушение как антиобщественный акт внешнего поведения нарушителя нормы права, влекущий административную ответственность и выражающийся в действии или бездействии и наступившем результате.

Анализируя объективную сторону состава административного правонарушения, правоприменитель должен учитывать значительное многообразие проявления объективной стороны конкретных составов административных правонарушений. Так, мелкое хулиганство может выражаться: в оскорбительном приставании к гражданам в форме навязчивости, надоедливости, хватании за руки, одежду; нецензурной брани, сопровождаемой скандалом и угрозой; оскорблении граждан словами и жестами; распевании непристойных песен; публичном рассказывании вульгарных анекдотов; срывании информационных и рекламных плакатов, афиш, газет; беспричинном из хулиганских побуждений вызове «скорой помощи», пожарной охраны, милиции, такси; вывешивании в общественных местах непристойных рисунков, текстов; написании нецензурных слов на заборах, стенах домов, в местах общественного пользования; беспричинном умышленном создании паники в общественных местах; умышленной езде на транспорте по лужам вблизи тротуаров, переходов; поджигании бумаги на стадионах; поджигании корреспонденции в почтовых ящиках и т. д. и т. п.

Нередки случаи, когда объективная сторона конкретных составов административных правонарушений формулируется с помощью бланкетных диспозиций (норм). Например, КоАП предусматривает ответственность за нарушение или невыполнение правил пожарной безопасности, а сами правила, которых достаточно много, содержатся как в нормах законодательства, так и в подзаконных нормативных актах, например в строительных правилах, утверждаемых соответствующими органами исполнительной власти.

Содержание объективной стороны характеризуют и такие квалифицирующие признаки, как повторность, неоднократность, злостность, систематичность противоправного посягательства, длящегося правонарушение.

Есть особенности в *способах* совершения административных правонарушений гражданами, должностными лицами и юридическими лицами. Граждане, в том числе рядовые работники предприятий, учреждений и организаций, отвечают только за нарушение установленных правил своими собственными действиями. Должностные лица, т. е. лица, обладающие распорядительными полномочиями, кроме того, подлежат ответственности за административные правонарушения, связанные с несоблюдением другими людьми установленных правил, если обеспечение их выполнения входит в служебные обязанности этих должностных лиц. Например, за допуск к управлению транспортными средствами водителей, находящихся в состоянии опьянения, или лиц, не имеющих права управления транспортным средством, должностные лица автохозяйства, ответственные за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств, подвергаются административному штрафу. Следовательно, применительно к должностным лицам содержание объективной стороны совершенных ими административных правонарушений выражается в необеспечении выполнения иными лицами тех или иных правил.

Объективная сторона правонарушений, влекущих административную ответственность юридических лиц, выражается в действии или бездействии руководителей и иных служащих предприятий, учреждений и организаций, нарушивших установленные для юридических лиц требования, правила, нормы и стандарты.

Анализ объективной стороны административного правонарушения предполагает выявление *причинной* связи между конкретным, противоправным деянием и наступившими в результате его последствиями. Установить необходимую причинную связь (причинно-следственную зависимость) между противоправным действием (или бездействием) и наступившим результатом — значит: взвесить, каковы физические и общественные свойства наступившего результата; выявить все обстоятельства данного дела, условия, повлекшие наступление результа-

та; оценить роль каждого из выясненных обстоятельств, приведших в совокупности к тому или иному результату.

Установление, выяснение причинной связи в сфере реализации исполнительной власти характеризуется специфическими особенностями. Как правило, здесь этот признак административного правонарушения является открытым и наглядным, что позволяет быстро его обнаружить и зафиксировать, немедленно оценить его характер и применить к правонарушителю необходимые меры административного принуждения.

Субъектами административного правонарушения являются физические и юридические лица. КоАП выделяет общие, специальные и особенные субъекты такого рода.

Общими субъектами административного правонарушения признаются вменяемые, достигшие 16-летнего возраста граждане Российской Федерации.

Специальными субъектами административного правонарушения выступают: должностные лица; родители несовершеннолетних детей; находящиеся на территории нашей страны иностранные граждане, не пользующиеся дипломатическим иммунитетом, и лица без гражданства.

Особым субъектом административного правонарушения являются военнослужащие и находящиеся на военных сборах граждане, а также лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, которые за административные правонарушения несут ответственность по дисциплинарным уставам. Однако за нарушение правил режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, Правил дорожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил они несут административную ответственность на общих основаниях. Исключение из этой общей нормы состоит в том, что к указанным лицам не может быть применен административный арест, а к военнослужащим, проходящим воинскую службу по призыву, кроме того, штраф. Вместе с тем полномочные органы и должностные лица, рассматривая дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими и приравненными к ним лицами, могут вместо назначения административного наказания передавать материалы о правонарушении соответствующим органам военного управления (командиру воинской части, военному коменданту, начальнику гарнизона) для решения вопроса о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности.

Существенными особенностями как субъекты административных правонарушений характеризуются *должностные лица*. Они несут административную ответственность не только за собственные действия

или бездействие, связанные с неисполнением либо ненадлежащим исполнением ими служебных обязанностей, но и за проступки подчиненных им работников, нарушающих соответствующие правила.

Известно, что понятие должностного лица содержалось только в УК РФ (примечание к ст. 285). Между тем в теории административного права и в административном законодательстве длительное время использовали определение должностного лица, отличное от его уголовно-правовой характеристики. Естественно, это создавало как для теории, так и для правоприменителей неоправданные трудности. В настоящее время эти понятия унифицированы и дано единое определение должностного лица как в УК РФ, так и в КоАП РФ.

Под должностными лицами в КоАП РФ понимаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти, т. е. наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости. К ним относятся лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях.

Как должностные лица несут ответственность и индивидуальные предприниматели, а также руководители и служащие юридических лиц (организаций) независимо от формы собственности, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением в своих структурах управленческих функций, т. е. организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей.

Обладают определенными особенностями и такие субъекты административных правонарушений, как родители или лица, их заменяющие. Они несут административную ответственность за невыполнение обязанностей по воспитанию и обучению своих несовершеннолетних детей. Например, в связи с потреблением несовершеннолетними наркотических веществ без назначения врача или совершением других правонарушений, в частности мелкого хулиганства подростком в возрасте от 14 до 16 лет, их родители и лица, их заменяющие, могут подвергаться административному штрафу. Тем не менее здесь нет ответственности за чужую вину: родители и лица, их заменяющие, несут ответственность не за противоправные действия детей, а за отсутствие надлежащего контроля за их поведением.

Субъективная сторона административного правонарушения представляет собой вину и может выражаться в форме как умысла, так и неосторожности.

Действуя с *умыслом*, правонарушитель сознает противоправный характер своего действия или бездействия, предвидит возможности

или неизбежность наступления вредных последствий противоправного результата и желает его наступления (прямой умысел) или не желает, но предвидит и сознательно его допускает либо относится к нему безразлично — косвенный умысел. Так, лицо, въезжая без пропуска в запретную зону, сознательно, с прямым умыслом совершает нарушение приграничного режима. В другом случае водитель, выезжая из гаража с техническими неисправностями, не желает наступления противоправного результата, но сознательно, с косвенным умыслом допускает его наступление. Таким образом, правонарушитель подлежит административной ответственности только за совершение тех общественно опасных действий или бездействия и их вредные последствия, в отношении которых установлена его *личная вина*.

Каждая форма вины имеет важное значение для квалификации деяния, индивидуализации административных наказаний и т. д. Поэтому они разграничены в конкретных составах правонарушений, предусмотренных КоАП РФ. В ряде его статей прямо указывается на умышленную форму вины. Например, умышленное уничтожение или повреждение агитационных печатных материалов (портретов кандидатов в депутаты, плакатов с их биографиями и т. д.); умышленное создание помех для дорожного движения; умышленное невыполнение требования прокурора, вытекающего из его полномочий.

Тем не менее в большинстве случаев умышленную форму вины можно установить лишь на основе анализа всех сторон состава административного правонарушения, и прежде всего его объективной стороны. Так, об умышленной вине может свидетельствовать характер совершения правонарушения, например сокрытие больными своего венерического заболевания, источника заражения, самовольная добыча янтара с месторождения или мест промышленной разработки, грубое нарушение правил охоты, неоднократное, злостное, систематическое совершение правонарушений и другие конкретные особенности действия или бездействия, предусмотренные КоАП. При этом умышленная вина может служить основанием для применения к правонарушителю более строгого наказания.

Содержание умышленной вины определяется характером административного правонарушения, состав которого может быть формальным или материальным. *Формальным* признается такой состав административного правонарушения, который не предусматривает наступления в результате его совершения какого-либо общественно опасного вредного последствия. Констатируется лишь факт нарушения того или иного правила, например нарушения санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм, нарушения правил водопользования, выпуска на линию транспортных средств, имеющих неисправности, с которыми запрещена их эксплуатация, самовольное отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства.

Материальный состав административного правонарушения включает в себя помимо противоправного действия или бездействия обязательное наступление в результате их совершения общественно опасных (вредных) последствий (например, мелкое хищение, которое влечет для собственника материальные потери, нарушение водителями Правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшее причинение легких телесных повреждений или материального ущерба). В связи с этим умышленная вина предполагает осознание (понимание) нарушителем не только общественной опасности и противоправности содеянного, но и возможности наступления вредных последствий его действия либо бездействия.

Административное правонарушение может быть совершено и по *неосторожности*. Неосторожная вина проявляется в двух формах: легкомыслие и небрежность.

Легкомыслие состоит в том, что лицо предвидит возможность наступления противоправного результата, но самонадеянно рассчитывает его предотвратить. Например, водитель автомашины, подъезжая на большой скорости к перекрестку, рассчитывал остановить машину при сигнале, запрещающем движение, но не сумел этого сделать и выехал на перекресток на красный свет.

Небрежность состоит в непредвидении возможности противоправных последствий, хотя при данных обстоятельствах лицо должно было и могло их предвидеть. Так, механик автохозяйства, не проверив качество ремонта, дал распоряжение выпустить автомашину на линию, где автоинспектор обнаружил серьезные технические дефекты. Механик автохозяйства действовал небрежно. Он не предвидел общественной опасности своей недобросовестности, но должен был и мог предвидеть возможность наступления тяжелых последствий.

Административное правонарушение, совершенное по неосторожности, является менее опасным по сравнению с правонарушением, совершенным умышленно. Так, ряд статей КоАП РФ допускает обе формы вины, и, естественно, совершение правонарушения по неосторожности может служить основанием для наложения менее строгого наказания в пределах, установленных санкцией конкретной правовой нормы. Например, такие административные правонарушения, как умышленная порча паспорта или утрата его по небрежности, уничтожение или повреждение леса в результате поджога или небрежного обращения с огнем, в зависимости от формы вины влекут и весьма различные по тяжести административные наказания.

При неосторожной вине в форме легкомыслия нарушитель не допускает наступления вредных последствий своих действий, надеясь их предотвратить, справиться с возникшими негативными явлениями. При этом он рассчитывает на свои силы, знания, опыт и другие возможные обстоятельства. И если вредные последствия все же на-

ступают, нарушитель несет ответственность за свою самонадеянность.

При небрежности нарушитель не предвидит возможности наступления вредных последствий, хотя, проявив внимательность и осмотрительность, должен был и мог их предвидеть. Здесь правоприменителю важно выяснить, учитывая объективные условия, в которых находился нарушитель, должен ли и мог ли он предвидеть наступление вредных (опасных) последствий своих действий или бездействия.

Когда выясняется, что лицо не должно было предвидеть наступившие последствия, становится очевидным отсутствие его вины и отпадает вопрос о его административной ответственности. При решении вопроса о том, могло ли лицо предвидеть наступление вредных последствий, необходимо учитывать индивидуальные особенности личности нарушителя (жизненный опыт, профессия, стаж работы, навыки, состояние здоровья и т. д.).

Неосторожную вину необходимо отличать от *невинного причинения вреда*, т. е. казуса, или случая, при котором административная ответственность лица не наступает. Суть дела здесь состоит в том, что лицо не должно было и не могло предвидеть общественно опасные (вредные) последствия своих действий. В частности, такие казусы нередко встречаются при дорожно-транспортных происшествиях.

Впервые КоАП РФ (ч. 2 ст. 2.1) вводит понятие вины юридического лица. Оно признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Субъективную сторону наряду с умыслом и неосторожностью могут характеризовать *мотив* и *цель* правонарушения. Они иногда включаются в конкретные статьи КоАП РФ и тогда становятся квалифицирующими признаками состава и обязательными для признания того или иного действия или бездействия административным правонарушением. Например, КоАП РФ предусматривает административную ответственность за самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа, в частности, в быту в корыстных целях; за занятие проституцией при наличии цели получения материальной выгоды. Во всех названных случаях цель выступает в качестве основного признака состава, а ее отсутствие исключает возможность признания названных действий административными правонарушениями. В иных случаях, когда в КоАП РФ или в других законах упоминание о конкретных целях и мотивах отсутствует, эти признаки должны учитываться правоприменителем при определении вида и размера административного наказания, налагаемого на виновное лицо.

Анализ юридического состава позволяет отличить преступление от административного правонарушения. При этом есть противоправные деяния, которые заведомо не могут быть отнесены к числу преступлений (например, безбилетный проезд на транспорте). Есть и такие преступные деяния, которые никак не могут быть отнесены к числу административных правонарушений (измена Родине, убийство и т. д.). Но применительно к некоторым нежелательным для общества деяниям уловить ту черту, где «вредоносность» перерастает в общественную опасность, нелегко, тем более что точные границы между преступлениями и административными правонарушениями не являются чем-то раз и навсегда данным, застывшим. Законодатель с учетом достигнутого уровня развития общества, внешней и внутренней обстановки, различных позитивных и негативных процессов вводит новые составы преступлений и административных правонарушений, отменяет некоторые ранее существовавшие, переводит отдельные деяния из разряда преступных в разряд административных правонарушений или наоборот.

Поскольку объекты посягательства у ряда административных правонарушений и преступлений общие, вопрос об их размежевании в «пограничных зонах» порой довольно сложен. Для его решения приходится сопоставлять нормы уголовного и административного права, проводить глубокий анализ состава правонарушения. При этом учитывается общее правило о том, что за нарушение обязательных правил виновные несут административную ответственность, если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности.

Для определения степени общественной опасности правонарушения и ограничения административных правонарушений от преступлений применяется такой критерий, как наличие или отсутствие тяжких последствий. Например, если нарушение транспортных правил повлекло гибель людей или иные тяжкие последствия, то оно квалифицируется как преступление, а если таких последствий нет — как административное правонарушение.

Иногда достаточно возможности наступления тяжких последствий, а не их реального наличия. Так, нарушение правил хранения, использования и перевозки взрывчатых и радиоактивных веществ, даже если оно лишь могло повлечь тяжкие последствия, уже рассматривается как преступление.

Нередко критерием является размер имущественного ущерба, причиненного правонарушением. Например, хищение чужого имущества на сумму, превышающую сто рублей, считается преступлением, а на равную или меньшую сумму — административным правонарушением.

Чтобы нести административную ответственность (обладать административной деликтоспособностью), нужно достичь предусмотренного законом возраста. Административной ответственности подлежат

лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16 лет.

Лицо, действовавшее в состоянии крайней необходимости, административной ответственности не подлежит. Если, например, водитель автомашины с превышением установленной скорости везет в больницу человека, нуждающегося в неотложной медицинской помощи, то он не будет наказан за превышение скорости, поскольку действует в ситуации крайней необходимости.

Законом установлен давностный срок назначения административного наказания, оно может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а если правонарушение было длящимся (проживание без регистрации, уклонение от регистрации охотничьего ружья и т. д.), то не позднее двух месяцев со дня его обнаружения.

По некоторым административным правонарушениям, например таможенным, налоговым, валютным, срок давности составляет один год (ч. 1, 3 ст. 4.5 КоАП РФ).

Законодательство закрепляет систему гибкого реагирования на административные правонарушения и не требует, чтобы всякое такое правонарушение обязательно влекло административную ответственность даже в пределах давностного срока. При малозначительности административного правонарушения орган (должностное лицо), уполномоченный решать дело, может вообще освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

§ 2. Понятие, цели и особенности административной ответственности

Административная ответственность — это один из видов правовой ответственности наряду с уголовной, гражданско-правовой и дисциплинарной. Она устанавливается государством путем издания его законодательными органами правовых норм, определяющих: а) основания ответственности; б) меры, которые могут быть применены к нарушителю; в) порядок рассмотрения дел о правонарушениях; г) исполнения указанных мер.

Общепринятым является понимание юридической ответственности как реализации правовых санкций, применение наказания, ибо оно есть и в выговоре за нарушение трудовой дисциплины, и в административном штрафе, и в лишении свободы, и в гражданско-правовой неустойке.

Следовательно, административная ответственность рассматривается как применение установленных законом административных наказаний за совершение административных правонарушений. Из всех многочисленных мер административного принуждения (досмотр, рек-

визия, задержание, изъятие и т. д.) только применение административных наказаний влечет наступление административной ответственности.

Итак, административная ответственность — это административное правовое принуждение. Это наступление отрицательных последствий для правонарушителя морального (предупреждение), материального (штраф) и физического (административный арест) характера.

Цель административной ответственности состоит в воспитании нарушителя в духе уважения к закону, предупреждении совершения в дальнейшем административных правонарушений как лицами, привлеченными к административной ответственности, так и другими гражданами (частное и общее предупреждение). Оказываемое в результате привлечения к административной ответственности воздействие на правонарушителя связано с государственным осуждением в лице полномочного органа, назначающего наказание, его противоправного деяния, с отрицательной оценкой нарушителя.

Административной ответственности присущ всеобщий характер (правила пожарной безопасности, строительные правила и т. д.), который проявляется в следующем: во-первых, во всеобщей обязательности правил для всех граждан, несоблюдение которых влечет административную ответственность, во-вторых, ответственность за административные правонарушения возникает перед государством, которое устанавливает полномочия органов (должностных лиц) по рассмотрению дел об этих правонарушениях и назначению наказаний. Своей всеобщностью административная ответственность сходна с уголовной и отличается от дисциплинарной, а также гражданско-правовой, в которой ответственность наступает главным образом перед субъектом договорных и внедоговорных гражданско-правовых или трудовых отношений.

Также административную ответственность можно рассматривать как систему материальных и процессуальных правоотношений, поскольку ее возникновение и реализация осуществляются в определенных правовых рамках, которые устанавливаются юридическими нормами, реализуемыми в соответствующих правоотношениях. Нередко мы видим, что материальные и процессуальные правоотношения административно-правового характера сливаются, образуя единое целое, например штраф на месте совершения административного правонарушения. Здесь нет самостоятельного и отдельного административного процесса, тут отмечается так называемый *усеченный процесс* ввиду очевидности и простоты самого характера административного правонарушения.

Административную ответственность характеризует множественность органов, полномочных ее *устанавливать*: это законодательные органы как Российской Федерации, так и субъектов Федерации.

Наконец, это многообразие и множественность органов, полномочных *применять* административную ответственность: судьи, мировые судьи, комиссии по делам несовершеннолетних, органы внутренних дел (милиции), органы государственного пожарного надзора, органы железнодорожного, морского, речного, воздушного транспорта и еще десятки других органов административной юрисдикции, входящие в систему органов исполнительной власти.

Кроме того, привлечение к административной ответственности не влечет судимости и не является основанием для увольнения с работы.

Необходимо отметить и еще одно новшество: к административной ответственности привлекаются не только физические лица, но все в большей мере и юридические лица. Появление частных и акционерных организаций повлекло за собой и возможность крупных штрафных санкций, поступающих в федеральный бюджет или бюджет субъектов Федерации за нарушение обязательных правил, установленных законодательным органом.

Какие меры административной ответственности предусмотрены законодательством?

Первой следует назвать такую меру, как *предупреждение*. Административным наказанием является лишь такое предупреждение, которое сделано путем вынесения письменного постановления или в иной установленной законодательством форме. Устное предупреждение не считается мерой административной ответственности (это мера чисто морального характера).

Административный штраф — это денежное взыскание, назначаемое в определенной сумме, которая устанавливается в рублях.

Штраф, как и предупреждение, является наиболее часто применяемой мерой ответственности за административные правонарушения, причем почти за все. Размер штрафа не может быть менее ста рублей.

Лишение специальных прав — вид административных наказаний. В данном случае речь идет, конечно, о лишении не конституционных или каких-либо иных прав, которыми граждане обладают непосредственно в силу закона, а только таких, которые решением компетентного органа предоставлены персонально данному конкретному лицу. Пример тому — лишение водительских прав за грубые нарушения Правил дорожного движения, за управление автомашиной в состоянии опьянения.

Конфискация как мера административной ответственности — это принудительное безвозмездное отчуждение непосредственно в пользу государства вещи, явившейся орудием или предметом совершения административного правонарушения. Конфискацию может назначить только суд или судья.

Наряду с конфискацией законодательством допускается в некоторых, правда, весьма редких, случаях и *возмездное изъятие* предмета. Так, нарушение правил приобретения, хранения и пользования охот-

ничьими ружьями влечет штраф с изъятием оружия и возмещением его стоимости или без такового. Например, охотничье ружье передается торгующей организации для продажи на комиссионных началах, а вырученные от реализации деньги, за вычетом комиссионных, отдаются бывшему владельцу ружья.

Мерой административного наказания является *административный арест* — кратковременное (сроком до 15 суток) лишение свободы за совершение некоторых административных правонарушений, если к тому же нарушителя нужно немедленно изолировать от общества. Поскольку административный арест есть хотя и кратковременное, но все же лишение свободы, применять такую меру разрешено только судьям (органы исполнительной власти и их должностные лица назначить административный арест не могут). Такая мера может быть применена за мелкое хулиганство, неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции или военнослужащего, участвующих в охране общественного порядка, и за некоторые другие правонарушения.

Установлено и такое административное наказание — *административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства*.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении их через Государственную границу Российской Федерации за пределы России, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — в контролируемом самостоятельном выезде выдворяемых из Российской Федерации.

КоАП РФ введены новые административные наказания — дисквалификация (ст. 3.11) и административное приостановление деятельности (ст. 3.12).

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет. Дисквалификация может быть применена к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, деятельность юридических лиц или филиалов, представительств, производственных участков, а также в запрещении эксплуатации объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Данное административное наказание применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию (или качеству) окружающей среды. Эта мера применяется в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотиков, а также в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Административное приостановление деятельности назначается судьей на срок до 90 суток. Судья может досрочно прекратить исполнение этой меры административной ответственности, если будет установлено, что обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания, устранены.

Процесс по делам об административных правонарушениях менее сложен, чем уголовный, и вполне понятно почему. Такие дела, как правило, более просты, а ответственность в данном случае менее сурова, чем уголовная. Многие административные правонарушения очевидны и бесспорны; здесь обычно нет необходимости производить расследование, включать в процесс прокурора и защитника. В то же время эффективность административных наказаний в очень большой степени зависит от оперативности их назначения.

Административные правонарушения часто настолько бесспорны, что одно и то же должностное лицо согласно закону и констатирует факт нарушения, и принимает решение о назначении наказания, и даже тут же приводит в исполнение это решение (например, взимая штраф на месте). Но, несмотря на относительную простоту, процесс по делам об административных правонарушениях призван обеспечивать достижение истины по каждому делу, законное и справедливое его решение.

Лицо, привлекаемое к административной ответственности, наделяется широкими процессуальными правами: может знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства; при рассмотрении дела пользоваться юридической помощью адвоката, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика (если не владеет языком, на котором ведется производство); обжаловать постановление по делу. Дело должно рассматри-

ваться в присутствии лица, привлекаемого к ответственности. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, когда имеются данные о своевременном извещении человека о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела.

Свидетелем по делу об административном правонарушении является любое лицо, которому могут быть известны какие-либо обстоятельства, подлежащие выяснению по данному делу. По вызову судьи, органа (должностного лица), в производстве которых находится дело, свидетель обязан явиться в указанное время и в указанное место, дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу и ответить на поставленные вопросы.

Судьей, органом (должностным лицом), в производстве которых находится дело об административном правонарушении, в случае когда возникает необходимость в специальных познаниях, может быть привлечен специалист или эксперт.

Процесс по делам об административных правонарушениях не всегда имеет все известные стадии. Наибольшей простотой отличается процесс, когда выносится предупреждение, а штраф налагается и взимается на месте совершения правонарушения. Должностные лица, которым предоставлено право взимать штрафы на месте, получают под отчет бланки квитанций-постановлений. При обнаружении нарушения, за совершение которого может быть наложен штраф, должностное лицо, наложившее его, тут же и взимает сумму штрафа, выдавая оштрафованному квитанцию. Копия ее остается у должностного лица. Денежные суммы, взысканные на месте, сдаются затем в соответствующий банк.

Законодательством установлено: о каждом административном правонарушении, кроме случаев, когда штраф взимается на месте, составляется протокол с указанием личности нарушителя, а также свидетелей. Законодательные акты об отдельных видах административных правонарушений более детально определяют требования, которые предъявляются к протоколу.

Все данные имеют важное значение. Например, точные сведения о личности нарушителя необходимы, чтобы обеспечить условия для последующей его ответственности, а о заработке и семейном положении — для определения размера штрафа или другой меры наказания.

При изложении сути нарушения нельзя давать его общее описание (например, употреблять фразы вроде «нарушал общественный порядок», «нарушал санитарные правила»). Нужно указать точно, что совершил нарушитель, какие конкретно правила он нарушил, т. е. в чем именно выразилось правонарушение.

Протокол подписывается уполномоченным на то должностным лицом, составившим его, и нарушителем. При наличии свидетелей и потерпевшего протокол может быть подписан и ими. В случае отказа на-

рушителя от подписания протокола об этом в нем делается соответствующая запись. Лицо, о котором составлен протокол, может внести в него собственноручно объяснения и замечания по существу дела, изложить мотивы отказа от подписания протокола и т. д.

А как быть, если у нарушителя нет документов, удостоверяющих личность, и нет свидетелей, которые могли бы сообщить о нем необходимые данные? В таком случае нарушитель может быть доставлен в милицию, помещение сельской, поселковой администрации или в штаб народной дружины для выяснения личности и составления протокола. В случае когда штраф согласно законодательству взимается на месте, а нарушитель отказывается его уплатить или расписаться в квитанционной книжке, указать свой адрес, а также при возникновении сомнений в правильности указания нарушителем сведений о себе и при отсутствии свидетелей, которые могли бы сообщить эти сведения, нарушитель может быть подвергнут административному задержанию для выяснения личности и составления протокола. При совершении административных правонарушений некоторых видов (например, мелкого хулиганства) нарушители доставляются в милицию и при наличии документов, удостоверяющих личность.

Граждане, совершившие административные нарушения, могут быть задержаны по общему правилу на срок не более трех часов, а лица, находящиеся в состоянии опьянения, — до отрезвления. Задержанные по поводу мелкого хулиганства находятся под стражей до рассмотрения материалов о них начальником органа внутренних дел или судьей (однако на срок не более двух суток). Несовершеннолетние нарушители находятся в детской комнате милиции до трех часов. Срок задержания исчисляется с момента доставления нарушителя туда, где задержание происходит. Доставка не входит в срок задержания, оно лишь предшествует ему.

По результатам рассмотрения дел об административном правонарушении, за исключением случаев исполнения наказания на месте, выносится письменное постановление. Постановление принимается на основании сведений, указанных в протоколе, и данных, полученных в ходе рассмотрения дела. В коллегиальном органе (например, в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав) постановление принимается простым большинством голосов его членов, участвовавших в заседании. Постановление должно соответствовать смыслу и букве закона, быть обоснованным и справедливым. Вынесение постановления обязательно и в том случае, когда лицо признается виновным в совершении административного правонарушения или когда оно признано виновным, но наказание в силу малозначительности нарушения не наложено.

Принятое постановление объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Поэтому гражданин, чье дело рассматривалось,

имеет в случае личного присутствия возможность сразу же узнать содержание постановления. Законодательством, кроме того, предусмотрено, что копия постановления о назначении наказания по общему правилу должна быть вручена нарушителю под расписку не позднее чем в трехдневный срок со дня вынесения.

Постановление о назначении административного наказания может быть обжаловано в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления. Постановление о штрафе может быть обжаловано нарушителем или прямо в суд, или вышестоящему органу (должностному лицу), а потом — в суд. Постановление о предупреждении, вынесенном на месте совершения нарушения, обжалуется в вышестоящий орган (должностному лицу).

Жалоба на постановление по делу рассматривается судьей, должностным лицом единолично. При этом исполнение постановления приостанавливается до рассмотрения протеста прокурора.

При рассмотрении жалобы постановление о назначении административного наказания оставляется без изменения, а жалоба — без удовлетворения, если будет установлено, что постановление законно и обоснованно. Постановление отменяется и дело направляется на новое рассмотрение в компетентный орган, если будет установлено, что постановление вынесено органом (должностным лицом), неправомочным решать данное дело. Когда компетентный орган (должностное лицо), вынесший постановление о назначении наказания, неправильно квалифицировал административное правонарушение, или превысил свои полномочия, или при определении наказания не учел обстоятельств, смягчающих ответственность лица, совершившего административные правонарушения, то орган (должностное лицо), рассматривающий жалобу, изменяет постановление по существу, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление. Например, если судья, рассматривая жалобу на постановление о штрафе, обнаружит, что размер его превышает установленный законом предел, то он снижает сумму штрафа до этого предела. Если окажется, что штраф был наложен без учета тяжести нарушения, личности нарушителя и его имущественного положения, то судья может снизить размер штрафа. В случае незаконного наложения штрафа (отсутствие состава нарушения, отмена нормативного акта, предусматривавшего административную ответственность за такого рода деяния, и т. д.) судья выносит определение об отмене наложенного штрафа и прекращении производства по делу об административном правонарушении. Если действия органа (должностного лица), вынесшего постановление о штрафе, признаны законными, то судья выносит решение об отказе в удовлетворении жалобы.

Нужно учитывать, что и на стадии рассмотрения жалобы дело об административной ответственности согласно закону может быть прекращено.

Постановления о назначении административных наказаний могут отменяться и изменяться не только по жалобам, но и при их отсутствии — в порядке протеста прокурора или надзорного производства.

Постановление о назначении административного наказания, вынесенное с соблюдением установленных законодательством требований, обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами. Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу (ст. 31.2 КоАП РФ).

Р а з д е л IV

ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Г л а в а 1

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФИНАНСОВОГО ПРАВА

§ 1. Понятие финансовой деятельности и финансовой системы

Управление с помощью денег является наиболее эффективным регулятором общественных отношений. Направляя потоки денежных средств для образования денежных фондов, которые затем используются на нужды общества, государство таким образом стимулирует или, наоборот, ограничивает деятельность в определенных сферах. Таким образом, финансовая деятельность государства и органов местного самоуправления — это деятельность уполномоченных органов и субъектов по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях бесперебойного функционирования государства и муниципальных образований для достижения стоящих перед ними общесоциальных задач.

Финансовая деятельность осуществляется уполномоченными органами всех ветвей власти с помощью разнообразных методов. Их различие определяется тем, с какими субъектами государство или муниципальные образования вступают в отношения, а также конкретными условиями собирания и распределения денежных средств. Соответственно двум сторонам финансовой деятельности методы ее осуществления принято делить на методы мобилизации фондов денежных средств и методы их распределения (перераспределения).

Государство в своих отношениях с государственными и негосударственными предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами в основном использует налоговый метод, при котором часть доходов, прибыли названные субъекты в обязательном порядке, в установленные законом сроки и в установленных размерах отчисляют в бюджет.

Используются и другие методы собирания денежных средств: добровольные взносы денежных средств (вклады в банки, приобретение облигаций и других ценных бумаг); пошлины, которые в отличие от налогов взимаются, как правило, за какие-либо услуги (государственная, таможенная, судебная); страхование имущества, личности, ответ-

ственности, что позволяет привлеченные таким образом средства использовать в денежном обороте; иные методы, например штрафы.

К методам распределения (перераспределения) фондов денежных средств относятся: финансирование, под которым принято понимать плановую, целевую, безвозмездную, безвозвратную выдачу денежных средств из бюджета; кредитование — это также плановая, целевая, но возвратная и возмездная выдача средств. К другим методам можно отнести расчеты с держателями облигаций, ценных бумаг, а также выплаты страховых возмещений, пенсий, пособий, расчеты.

Складывающиеся в процессе осуществления финансовой деятельности общественные отношения представляют собой не простую их совокупность, а определенную систему, порядок их расположения, взаимодействия между собой. Финансы составляют целостную систему, включающую несколько взаимосвязанных звеньев (институтов). Совокупность однородных, взаимосвязанных по формам и методам аккумуляции или распределения денежных средств, экономических отношений принято называть финансовым институтом. В этом понимании финансовым институтом являются, например, все отношения в области бюджета, страхования или кредита и т. п. В свою очередь совокупность и взаимосвязь всех финансовых институтов образуют **финансовую систему Российской Федерации**, в которую входят: 1) государственные финансы; 2) финансы хозяйствующих субъектов; 3) местные финансы; 4) фонды страхования; 5) кредит (государственный и банковский).

Все фонды денежных средств в государстве подразделяются на централизованные и децентрализованные, которые неразрывно взаимосвязаны между собой. К централизованным фондам денежных средств, или централизованным финансам, относятся, например, все средства, аккумулируемые в бюджетной системе государства, государственных внебюджетных фондах.

К децентрализованным фондам денежных средств относятся финансы предприятий и организаций всех форм собственности, образуемые как за счет собственных ресурсов, так и за счет бюджетных ассигнований, а также отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды.

§ 2. Государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность

Финансовую деятельность осуществляют уполномоченные на то органы государственной власти, наделенные специальной компетенцией, а также муниципальные органы. В то же время практически все без исключения органы государства занимаются финансовой деятельностью. Органы общей компетенции — высшие представительные

и исполнительные органы государственной власти — руководят всеми финансами, бюджетом, налогами, денежно-кредитной системой, организуют и осуществляют страхование, валютно-денежное обращение, таможенное регулирование и эмиссию (ст. 71 и 75 Конституции РФ).

Представительные органы в лице Федерального Собрания, представительные органы субъектов Федерации и местного самоуправления рассматривают, обсуждают и утверждают соответственно федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты.

Правительство Российской Федерации обеспечивает подготовку бюджета и его рассмотрение в представительных органах, осуществляет общее руководство исполнением бюджета Российской Федерации, занимается другими финансовыми вопросами государства (п. «а», «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

В осуществлении финансовой деятельности в соответствии с Конституцией РФ участвует Президент РФ, который вправе принимать указы по финансовым вопросам. Ряд контрольных полномочий реализует Контрольное управление Администрации Президента РФ.

Правительства республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органы местного самоуправления обеспечивают в пределах своей компетенции руководство финансами соответствующих национально-территориальных и административно-территориальных образований.

Органы власти специальной компетенции в зависимости от степени участия в финансовой деятельности можно подразделить на две группы:

а) государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность в связи с выполнением своих основных функций и задач. К ним, в частности, относятся министерства и ведомства. Организуя управление соответствующей сферой общественной жизни, они расходуют бюджетные средства, утверждают сметы подведомственных учреждений, создают накопления, часть которых перераспределяется в бюджет и другие федеральные внебюджетные фонды. Их функции и полномочия в области финансов определяются специальными нормативными актами;

б) государственные органы специальной компетенции, для которых финансовая деятельность является основной. Эти органы созданы специально для осуществления финансовой деятельности и финансового контроля.

Систему финансовых органов возглавляет Министерство финансов РФ.

Министерство финансов РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в частности, функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию

в сфере: бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и др.¹

Министерство осуществляет: составление проекта федерального бюджета; утверждение и ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета; представление в Правительство РФ отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации. Оно не вправе осуществлять функции контроля и надзора.

Министерство финансов РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении **Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства**, а также контроль за исполнением **Федеральной таможенной службой** нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств².

Один из специальных субъектов, участвующих в финансовой деятельности государства, — **Центральный банк РФ**, который осуществляет руководство в области банковской деятельности. Именно на Центральный банк возложена функция эмиссии денег. Вместе с Правительством РФ он определяет политику государства в области денег и денежного обращения.

§ 3. Понятие предмета и метода финансового права

Наличие собственного предмета и метода правового регулирования позволяет охарактеризовать финансовое право как самостоятельную отрасль российского права, представляющую собой *совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований для обеспечения стоящих перед ними целей и задач*.

Общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, представляют собой предмет правового регулирования финансового права.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. (с изм. и доп.), от 1 декабря 2004 г. и 27 мая 2005 г. «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

² Подробнее о полномочиях названных органов см. соответствующие параграфы учебника.

Финансовые отношения имеют ряд особенностей, позволяющих их классифицировать по определенным группам. Так, финансовые отношения возникают:

- между высшими, региональными и местными представительными органами государственной власти по поводу разграничения компетенции в области финансов, распределения доходов и расходов между отдельными видами бюджетов, порядка их формирования и исполнения;

- между высшими, региональными и местными исполнительными органами власти;

- между финансово-кредитными органами и предприятиями, учреждениями, организациями, министерствами, ведомствами, физическими лицами в связи с уплатой налогов, иных платежей, их перечислением в бюджет и т. п.;

- внутри единой системы исполнительных органов в области финансов и кредита (например, между Министерством финансов РФ и Федеральной налоговой службой) в связи с реализацией функциональных обязанностей названных органов.

Своеобразие предмета регулирования обуславливает особенности метода регулирования, свойственного финансовому праву, которые заключаются в том, что это метод власти и подчинения. Отношения власти и подчинения при регулировании финансовых отношений, как правило, не основываются на отношениях субординации, подчинения по вертикали. Властные предписания исходят в большинстве случаев от финансовых, налоговых и кредитных органов, с которыми другие участники финансовых отношений не находятся в административной зависимости. Эти властные предписания носят организационный имущественный характер в названной сфере.

§ 4. Источники финансового права

Источниками финансового права являются различные нормативные правовые акты.

Основой всех источников финансового права является Конституция РФ, конституционные акты субъектов Федерации. Все эти акты закрепляют правовые основы финансовой деятельности государства и служат базой для развития финансового законодательства в разных областях.

Помимо Конституции РФ к источникам относится финансовое законодательство, которое включает в себя: 1) Бюджетный и Налоговый кодексы (БК РФ и НК РФ); 2) федеральные законы; 3) законы субъектов Российской Федерации; 4) акты представительных органов власти местного самоуправления.

К подзаконным актам — источникам финансового права можно отнести: 1) указы Президента РФ; 2) нормативные правовые акты глав

субъектов Федерации и местного самоуправления; 3) подзаконные акты органов исполнительной власти, в первую очередь постановления правительства; 4) нормативные акты Министерства финансов, Центрального банка РФ.

К источникам финансового права относятся и международные договоры, содержащие нормы, которые регулируют финансовые отношения между Российской Федерацией и зарубежными государствами (зарубежным государством), международными финансовыми организациями. В соответствии со ст. 4 БК РФ и ст. 7 НК РФ в случае противоречия указанных норм нормам российского законодательства применяются правила и нормы международных договоров.

§ 5. Система финансового права

Правовые нормы, регулирующие финансовую деятельность, группируются внутри отрасли финансового права в определенные правовые институты и подотрасли. Институты — это взаимосвязанные и взаимообусловленные группы правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения определенной узкой области внутри отрасли права. Подотрасль права — более крупная группировка норм права, регулирующих однородные общественные отношения, включающая несколько институтов права. Они существуют объективно. В основе построения системы финансового права лежит объективно существующая финансовая система, т. е. определенному институту финансовой системы должен соответствовать правовой институт системы финансового права.

Финансовое право состоит из двух частей — общей и особенной.

К **общей части** финансового права относятся нормы, регулирующие общие принципы, правовые формы и методы финансовой деятельности государства, систему органов государства, осуществляющих финансовую деятельность, их правовое положение, а также правовое положение всех субъектов — участников финансовых правоотношений. Сюда же относятся вопросы регулирования финансового контроля в государстве, принципы, лежащие в основе зарубежных институтов финансового права.

Особенная часть финансового права включает в себя расположенные в определенном научно обоснованном порядке и логической последовательности подотрасли и институты финансового права, связь между которыми объективно обусловлена. Так, основной подотраслью финансового права, несомненно, является **бюджетное право**, так как в бюджетной системе аккумулируются основные государственные финансовые ресурсы, предназначенные для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6 БК РФ).

К централизованным финансам относятся также централизованные государственные внебюджетные фонды денежных средств, а нормы, регулирующие данные отношения, образуют институт, входящий в данную подотрасль.

Бюджет — это доходы и расходы государства, поэтому естественно, что самостоятельный раздел финансового права — **публичные доходы**, где основные нормы — это нормы, регулирующие налоговые отношения, складывающиеся в государстве в отношении как юридических, так и физических лиц и образующие вторую важнейшую подотрасль финансового права. К публичным доходам относятся институты, объединяющие финансово-правовые нормы, регулирующие децентрализованные фонды денежных средств, и нормы в области государственного кредита и страхования.

Для нормального функционирования финансовой системы государства необходимо не только аккумулировать доходы в централизованные и децентрализованные фонды денежных средств, но и собранные деньги правильно направить и израсходовать. Поэтому следом за институтом публичных доходов располагается **институт публичных расходов**.

Институтом финансового права является и банковское право, о правовой природе которого будет сказано позже.

Поскольку финансовая деятельность — это деятельность, основывающаяся на деньгах и денежном обращении, то в систему финансового права входит **институт правового регулирования денежного обращения**.

Для банковской деятельности очень важен порядок расчетов, устанавливаемый в государстве, следовательно, **нормы, регулирующие расчеты**, также образуют отдельный финансово-правовой институт.

Для финансовой деятельности государства большое значение имеет присутствие на финансовом рынке иностранной валюты, поэтому в системе финансового права выделяется **институт валютного регулирования**.

Таким образом, в системе финансового права нашла отражение объективно существующая финансовая система. Единство финансовой системы выражается в общем построении системы финансового права, где в общей части закрепляются основы понятий финансовой деятельности государства и муниципальных образований, понятий и особенностей финансово-правовых норм, финансово-правовых отношений и финансово-правовых институтов, рассматривается финансовый контроль и дается сравнительная характеристика основных финансово-правовых институтов других государств. В особенной части финансового права логически последовательно располагаются и характеризуются финансово-правовые институты и подотрасли таким образом, что это становится базой для изучения финансового права и финансовой деятельности государства как деятельности публичной власти в государстве.

Г л а в а 2

НОРМЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА И ФИНАНСОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

§ 1. Финансово-правовые нормы, их общая характеристика

Финансово-правовые нормы, так же как и нормы иных отраслей права, обладают отличительными свойствами: это правила поведения, которые устанавливаются государством в строго определенном порядке, выражены в определенной форме и охраняются от нарушения принудительной силой государства. Помимо общих признаков, отличающих нормы права от иных социальных норм, финансово-правовые нормы права обладают и специфическими чертами. Так, они регулируют права и обязанности субъектов — участников финансовых отношений, и исполнение их обеспечивается принудительной силой государства. Основная особенность финансово-правовых норм состоит в том, что они носят государственно-властный, императивный характер. Государство предписывает правила поведения юридическим лицам, гражданам в области финансовой деятельности. Требования к участникам финансово-правовых отношений выражаются в категоричной форме. Участники финансовых отношений, урегулированных нормой финансового права, не вправе изменить предписания нормы и условия ее применения.

Финансово-правовые нормы в зависимости от содержания могут быть материальными и процессуальными. **Материальные финансово-правовые нормы** закрепляют виды и объем денежных обязательств юридических и физических лиц перед государством, определяют объем и направление расходов государства, т. е. закрепляют юридические права и обязанности участников финансовых правоотношений. **Процессуальные нормы** финансового права устанавливают порядок применения и действия норм материального права. Так, законодатель определяет бюджетный процесс как регламентируемую нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления по составлению, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджетов, составлению и утверждению отчетов об исполнении бюджетов различных уровней.

По характеру воздействия на участников финансовых отношений финансово-правовые нормы подразделяются на обязывающие, запрещающие и уполномочивающие.

В зависимости от характера регулируемых отношений финансово-правовые нормы делятся на **бюджетные, налоговые, финансового контроля, страховые** и т. д.

§ 2. Финансовые правоотношения, их особенности и виды

В результате воздействия финансово-правовых норм на финансовые отношения последние приобретают форму правоотношения. Финансовые правоотношения отличаются тем, что они: 1) возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований; 2) одним из субъектов в этих правоотношениях всегда является уполномоченный орган государства (финансовый орган, кредитное учреждение) или высший, а также местный орган государственной власти; 3) они возникают по поводу денег — денежного платежа в доход государства, государственного расхода и т. п.

По своему материальному содержанию финансовые правоотношения группируются по следующим видам: 1) бюджетные; 2) налоговые; 3) в области страхования; 4) кредита (государственного и банковского); 5) расчетов, регулируемых финансовым правом; 6) финансовые правоотношения по поводу регулирования денежного обращения и валютного регулирования; 7) контрольные.

Специфика финансового правоотношения проявляется в его субъектном составе, т. е. одной из сторон в нем всегда выступает государство, муниципальное образование или уполномоченные ими органы, организации.

Другим субъектом финансовых правоотношений могут выступать различные государственные органы, организации, физические лица, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, иностранные государства, международные организации. Субъектами правоотношений наряду с гражданами Российской Федерации могут быть иностранные граждане (или лица без гражданства).

Глава 3

ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Государство не может реализовать свою внешнюю и внутреннюю политику, обеспечить выполнение социально-экономических программ, не располагая финансовыми ресурсами, а также не осуществляя соответствующий контроль за законным их формированием и расходованием.

Финансовый контроль — это регламентированная нормами права деятельность уполномоченных государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования.

Многообразие финансового контроля позволяет классифицировать его на различные виды.

В зависимости от времени его проведения финансовый контроль подразделяется на предварительный, текущий и последующий. Предварительный финансовый контроль осуществляется до совершения операций по созданию, распределению и использованию определенных фондов денежных средств. Он проводится при рассмотрении и утверждении бюджетов, других финансово-плановых актов, при приеме заявок и т. д. Текущий финансовый контроль осуществляется повседневно при проведении финансовых операций. Последующий финансовый контроль осуществляется после совершения хозяйственной или финансовой операции по использованию финансовых ресурсов из соответствующих фондов денежных средств.

В зависимости от субъектов, осуществляющих финансовый контроль, он может быть подразделен на государственный, муниципальный, внутрифирменный (внутрихозяйственный) и аудиторский.

Государственный контроль осуществляется федеральными органами законодательной власти, федеральными органами исполнительной власти, в том числе специально созданными органами исполнительной власти.

Для усиления контроля со стороны Федерального Собрания РФ за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объему, структуре и целевому назначению Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹ была создана **Счетная палата Российской Федерации** — постоянно действующий орган государственного финансового контроля, подотчетный Федеральному Собранию РФ.

Контроль за финансами со стороны **Президента РФ** осуществляется в соответствии с Конституцией РФ путем издания указов по финансовым вопросам, подписания федеральных законов; назначения и освобождения от должности министра финансов РФ и др.

Правительство Российской Федерации организует реализацию контрольной функции финансов через создание соответствующих специальных органов в системе исполнительной власти. К ним относятся следующие органы исполнительной власти.

Федеральное казначейство РФ было образовано в 1992 г. В настоящее время его деятельность регламентируется постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г.² Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим правоприменительные функции по обеспечению ис-

¹ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

² СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

полнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы страны, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета. Оно находится в ведении Министерства финансов РФ.

В целях усиления финансового контроля в 2004 г. была создана **Федеральная служба финансово-бюджетного надзора**, функционирующая на основании постановления Правительства РФ от 15 июня 2004 г.¹ Служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля. Полномочия Службы включают в себя осуществление контроля и надзора: за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности; за соблюдением резидентами и нерезидентами валютного законодательства, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений; за соблюдением требований бюджетного законодательства получателями финансовой помощи из федерального бюджета и т. п.

В соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «Об организации противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»² и Указом Президента РФ от 1 ноября 2001 г. «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» в структуре Министерства финансов РФ был образован Комитет РФ по финансовому мониторингу. В рамках проводимой административной реформы Комитет был преобразован в **Федеральную службу по финансовому мониторингу**³, находящуюся в ведении Правительства РФ.

Важную роль в осуществлении финансового контроля осуществляет **Федеральная налоговая служба**, находящаяся в ведении Министерства финансов РФ⁴. Федеральная налоговая служба (ФНС) России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью их внесения в бюджет, а также за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции и за соблюдением валютного законодательства в пределах компетенции налоговых органов.

¹ СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2561.

² СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3418.

³ Постановление Правительства РФ от 23 июня 2004 г. «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2676.

⁴ Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3961.

Осуществление контрольных и надзорных полномочий в сфере страховой деятельности возложено на **Федеральную службу страхового надзора**, созданную в 2004 г.¹

Контроль и надзор в сфере финансовых рынков возложен на **Федеральную службу по финансовым рынкам**².

Контрольные полномочия в сфере финансовой деятельности возложены также на **Федеральную таможенную службу** и соответствующие подразделения в системе МВД России.

Контрольные и финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами соответствующих бюджетов.

Выделяется также независимый, негосударственный вид контроля — **аудит**, правовую основу которого образует Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности»³, в соответствии с которым *аудиторская деятельность, аудит — предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей.*

Глава 4 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОСОБЕННОЙ ЧАСТИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

§ 1. Бюджетное право как подотрасль финансового права

Бюджет, занимая центральное положение в финансовой системе, является неотъемлемым признаком государства, основой его суверенитета. Для реализации целей и задач, стоящих перед государством и муниципальными образованиями, им необходимо сконцентрировать в своих руках значительные денежные ресурсы, которые и образуют бюджет страны.

Как правовая категория бюджет — это основной финансовый план государства или местного самоуправления, облеченный в форму закона. В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджет определяется как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

¹ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. «Об утверждении Положения о Федеральной службе страхового надзора» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2904.

² Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2780.

³ СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3422.

Общественные отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования бюджетов государства и местных бюджетов, чрезвычайно разнообразны. Они возникают в процессе установления бюджетной системы Российской Федерации, распределения доходов и расходов между отдельными видами бюджетов государства и местными бюджетами, закрепления прав Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в области бюджета, в процессе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, в процессе составления и утверждения отчетов об их исполнении, а также при осуществлении государственного и муниципального финансового контроля за бюджетной деятельностью. Указанные отношения регламентируются нормами финансового права, которые в своей совокупности образуют бюджетное право.

Бюджетное право — основная подотрасль финансового права, включающая в себя финансово-правовые нормы, устанавливающие структуру бюджетной системы Российской Федерации, перечень бюджетных доходов и расходов, порядок распределения их между различными видами бюджетов, бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, регулирующие формирование и использование государственных внебюджетных фондов, регламентирующие бюджетный процесс, устанавливающие государственный и местный финансовый контроль и ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Источники бюджетного права могут быть подразделены на несколько групп: 1) нормы Конституции РФ; 2) бюджетное законодательство; 3) подзаконные нормативные правовые акты; 4) международные договоры.

В соответствии со ст. 2 БК РФ **бюджетное законодательство** Российской Федерации состоит: 1) из Бюджетного кодекса РФ; 2) принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год; 3) федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ; 4) законов субъектов Федерации о бюджетах субъектов Федерации на соответствующий год; 5) законов субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов; 6) муниципальных правовых актов представительных органов местного самоуправления и муниципальных образований о местных бюджетах; 5) иных федеральных законов, законов субъектов Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих соответствующие бюджетные отношения.

Указы Президента РФ, регулирующие бюджетные отношения, а также нормативные правовые акты Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, регулирующие

бюджетные отношения в пределах своей компетенции, являются подзаконными актами и относятся к источникам бюджетного права.

В соответствии со ст. 4 БК РФ одним из источников бюджетного права являются международные договоры.

Структура бюджетной системы определяется государственным устройством страны. В отличие от унитарного государства в федеративном государстве формируется трехуровневая бюджетная система. В ст. 6 БК РФ бюджетная система Российской Федерации определяется как основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В соответствии со ст. 10 БК РФ бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней: а) первый уровень — федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; б) второй уровень — бюджеты субъектов Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; в) третий уровень — местные бюджеты (бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также бюджеты городских и сельских поселений).

В соответствии со ст. 11 БК РФ федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов; бюджеты субъектов Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Федерации; местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

§ 2. Налоговое право Российской Федерации

Решающее значение в доходах бюджета имеют налоги. Основные положения о налогах закреплены в Конституции РФ. В соответствии со ст. 57 Конституции РФ «каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги и ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют». Понятие налога содержится и в ст. 8 НК РФ, в которой указывается, что налог — это обязательный, индивидуально-безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в це-

лях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. В настоящее время под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

Важнейшим признаком налога и сбора является их обязательный (принудительный) характер. Налог устанавливается государством в одностороннем порядке и в случае его неуплаты взыскивается в принудительном порядке. Установление налогов и сборов относится к компетенции представительных органов государства.

Налоговое право как подотрасль финансового права представляет собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих властные отношения, возникающие при установлении, введении и взимании налогов и сборов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц, а также привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Нормы налогового права в зависимости от особенностей регулируемых ими налоговых отношений группируются в различные структурные образования и подразделяются на общую и особенную части.

Общая часть налогового права включает в себя нормы, закрепляющие основные положения налогообложения, имеющие значение для всех видов налогов. В нее, в частности, входят нормы, устанавливающие систему налогов, взимаемых в федеральный бюджет; определяющие виды налогов и сборов; основные начала установления налогов и сборов субъектов Российской Федерации и местных налогов (сборов); определяющие основания возникновения, изменения и прекращения обязанностей по уплате налогов (сборов) и порядок их исполнения; регулирующие права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников налоговых отношений; закрепляющие формы и методы налогового контроля; устанавливающие ответственность за совершение налоговых правонарушений и порядок обжалования действий (бездействия) налоговых органов и их должностных лиц.

В особенную часть налогового права включаются нормы, регулирующие порядок и условия взимания отдельных видов налогов и сборов.

Важнейшими источниками налогового права являются: Конституция Российской Федерации (ст. 25, 35, 40, 41, 43, 46, 52, 53, 57, 71, 72, 74–76, 80, 83–85, 90, 103–107, 114, 125 и др.); законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о налогах и сборах; нормативно-правовые акты представительных органов мест-

ного самоуправления о налогах и сборах; подзаконные акты государственных органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления о налогах и сборах; международные договоры по вопросам налогообложения.

Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах включает в себя: НК РФ; Федеральные законы о налогах и сборах, принятые в соответствии с НК РФ.

Налоговый кодекс РФ является основным нормативным правовым актом, закрепившим основополагающие положения о налогообложении. Нормативные правовые акты о налогах и сборах при их многообразии и различиях должны соответствовать положениям, установленным Кодексом.

Система налогов России сформировалась в начале 1992 г. В зависимости от различных оснований классификаций принято различать следующие виды налогов и сборов.

По уровню бюджета, в которые поступают налоги и сборы, а также по органам, их устанавливающим и вводящим в действие, различают федеральные, субъектов Российской Федерации (далее — региональные) и местные налоги и сборы.

Федеральными признаются налоги и сборы, устанавливаемые Кодексом и обязательные к уплате на всей территории страны (ст. 13 НК РФ). Региональными признаются налоги и сборы, устанавливаемые Кодексом и законами субъектов Российской Федерации, вводимые в действие в соответствии с НК РФ и обязательные к уплате на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (ст. 14 НК РФ). Местными признаются налоги и сборы, устанавливаемые НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие в соответствии с НК РФ нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований (ст. 15 НК РФ).

Принципиальным является положение, закрепленное в Кодексе о том, что не могут устанавливаться региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные НК РФ.

В зависимости от того, какой субъект является налогоплательщиком или плательщиком сборов, налоги и сборы подразделяются на три вида: 1) уплачиваемые только юридическими лицами; 2) уплачиваемые только физическими лицами; 3) смешанные налоги и сборы, уплачиваемые всеми категориями субъектов.

По способу взимания все налоги делятся на прямые и косвенные. Разница между этими видами налогов заключается в том, что косвенные налоги включаются в цену товаров и оплачиваются покупателем. Иными словами, в возникающем при этом правоотношении участву-

ют и юридический налогоплательщик — субъект, реализующий товары, работы, услуги, включающие в свою стоимость косвенный налог, — и фактический налогоплательщик — лицо, приобретающее данные товары, работы и услуги (потребитель). Следовательно, уплата налога производится опосредованно, через цену товара. В настоящее время к косвенным налогам относятся: налог на добавленную стоимость (НДС); акцизы; таможенные пошлины.

§ 3. Общая характеристика иных институтов финансового права

Одним из способов привлечения дополнительных денежных средств в целях финансирования запланированных законом о бюджете расходов выступает государственный и муниципальный кредит, являющийся институтом финансовой системы.

Государственный и муниципальный кредит как правовая категория — это самостоятельный институт финансового права, представляющий собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе привлечения временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на условиях добровольности, возвратности, срочности и возмездности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения, а также предоставления государством денежных средств в кредит зарубежным государствам и иным субъектам международного права.

Государство использует государственный кредит для обеспечения постоянного процесса финансирования различных общественных потребностей. Полученные таким образом средства поступают в распоряжение органов государственной и муниципальной представительной и исполнительной власти, превращаясь в дополнительные финансовые ресурсы. Они направляются на покрытие бюджетного дефицита. В последующем источником погашения займов и выплат процентов по ним выступают средства бюджета.

Нормы финансового права, регулирующие отношения в процессе функционирования банковской системы, образуют институт финансового права.

В соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»¹ банковская система Российской Федерации включает в себя: Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков.

¹ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 1998. № 31. Ст. 3829; 1999. № 28. Ст. 3459.

Кредитная организация — это юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации (Банка России) имеет право осуществлять банковские операции. К **банковским операциям** в соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» относятся: привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок); размещение привлеченных денежных средств физических и юридических лиц во вклады от своего имени и за свой счет; открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц; осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам; инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц; купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах; привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов; выдача банковских гарантий; осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковского счета.

Кредитные организации подразделяются на две группы — банки и небанковские кредитные организации. Различия между ними определяются объемом и характером выполняемых ими банковских операций.

Банки — это такие кредитные организации, которые имеют исключительное право в совокупности осуществлять следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц; размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности (банковское кредитование); открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Небанковские кредитные организации — это такие кредитные организации, которые имеют право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные в законодательстве. Сочетание указанных операций устанавливает Банк России.

Банк России является главным банком Российской Федерации. Правовое положение Банка России и его взаимоотношения с банками и небанковскими кредитными организациями определяются Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹.

Банк России наделен широкими властными полномочиями по управлению денежно-кредитной системой Российской Федерации, осуществляет банковское регулирование и надзор за деятельностью кредитных организаций, принимает меры по защите интересов

¹ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2890.

вкладчиков в целях обеспечения стабильности банковской системы. Для этой же цели с 2004 г. осуществляется и обязательное страхование вкладов населения.

Как орган управления кредитной системой Банк России вправе издавать нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к его компетенции в области банковского кредитования.

Одним из объективных факторов, обуславливающих необходимость проведения государством финансовой деятельности, является перераспределение национального дохода в денежной форме и связанная с этим его включенность в денежное обращение. Эффективное развитие экономики страны во многом определяется состоянием денежного обращения, стабильным функционированием денежной системы. Денежное обращение пронизывает всю финансовую систему. Особенностью денег является то, что они находятся в постоянном движении. Процесс непрерывного движения денег в наличной и безналичной формах называется денежным обращением.

Важность общественных отношений, складывающихся в ходе денежного обращения, для экономического и политического развития страны обусловлено их регулирование со стороны государства с помощью права, в первую очередь финансового права. В соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ финансовое и валютное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки отнесены к исключительному ведению самой Федерации. Следовательно, федеральное законодательство составляет правовую основу **денежной системы** Российской Федерации, под которой принято понимать законодательно закрепленное устройство денежного обращения, форма его организации. Финансово-правовые нормы, регулирующие денежное обращение в стране, функционирование денежной системы, образуют самостоятельный институт финансового права.

Регулирование денежного обращения осуществляется с помощью таких методов, как денежная реформа, деноминация и эмиссия.

Особая роль в осуществлении денежной политики государства, в организации денежного обращения в стране возлагается в соответствии с ч. 2 ст. 75 Конституции РФ и ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» на Центральный банк, который во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, направленную на защиту и обеспечение устойчивости рубля.

Эффективное решение задач в сфере экономики и политики на этапе перехода к рынку возможно только в условиях стабильности и устойчивости национальной валюты. На реализацию стоящих задач направлено установление определенного валютного режима. Существующий в настоящее время режим государственного валютного регулирования установлен Федеральным законом от 10 декабря 2003 г.

№ 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». Осуществление валютного регулирования возлагается на Правительство РФ и Центральный банк РФ, которые являются органами валютного регулирования.

Возникающие в процессе осуществления различными субъектами валютных операций общественные отношения также регулируются нормами финансового права, в совокупности образующими самостоятельный институт финансового права.

Раздел V

ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

Глава 1

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

§ 1. Понятие и сфера применения гражданского права

Гражданское право как определенная система правовых норм регулирует наиболее важные общественные отношения, затрагивающие интересы всех без исключения людей, проживающих на территории Российской Федерации, интересы общества в целом и интересы самого государства.

С переходом России к обществу с рыночной экономикой гражданское право приобретает во многом черты, свойственные гражданскому и торговому праву промышленно развитых стран Западной Европы и Америки. При этом оно сохраняет национальные особенности российского гражданского права, приобретенные в предшествующие периоды становления и развития России как самостоятельного государства и государственного образования, входившего в состав Союза ССР.

На мировом уровне гражданское право России входит в правовую систему, берущую свое начало из римского частного права.

Гражданское право является одной из основных и наиболее распространенных ветвей отраслей в российском праве. Оно самостоятельно или совместно с другими отраслями законодательства регулирует общественные отношения, проходящие практически через все сферы жизнедеятельности общества и государства. К данным сферам относятся промышленность, сельское хозяйство, торговля, транспорт, наука и образование, медицина, культура, социальные отношения, личное потребление граждан, участие государства в жизнедеятельности общества и т. д.

Гражданское право имеет свой, только ему присущий тип правоотношений, отличающийся индивидуализированной целостностью и единством структуры построения, функционирующий на основе применения единого метода правового регулирования общественных отношений.

Гражданско-правовой механизм регулирования общественных отношений предусматривает возможность совместного использования гражданско-правовых норм с нормами других отраслей законодатель-

ства в регулировании комплексных общественных отношений, таких, например, как отношения в сфере предпринимательской деятельности. Более того, он является базой для создания вторичных правовых образований: предпринимательского права, земельного права, экологического права, горного права, водного права и др.

В целом под **гражданским правом** следует понимать *систему правовых норм, содержащихся в санкционированных государственных законах и других нормативных правовых актах, а также обычаях делового оборота, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников регулируемых имущественных и неимущественных общественных отношений.*

В приведенном определении понятия гражданского права структурно выделяются следующие три основных положения: гражданское право характеризуется (1) как системное образование правовых норм, (2) содержащее указание на юридические источники их происхождения, (3) определяющее наиболее характерные черты нормативной модели гражданского правоотношения.

По своей юридической природе гражданское право Российской Федерации относится к системе частного права.

§ 2. Предмет гражданского права

Понятие предмета гражданского права определяет те виды общественных отношений, которые регулируются гражданским законодательством. К ним, как сказано в понятии гражданского права, относятся имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников данных отношений. Под равенством участников имущественных и личных неимущественных отношений понимается их юридическое равенство по отношению друг к другу; под автономией воли — свобода участников без вмешательства третьих лиц принимать решения, связанные с возникновением, изменением и прекращением гражданских правоотношений; под имущественной самостоятельностью участников — степень обособленности имеющегося у них имущества, позволяющая распоряжаться им и нести самостоятельную имущественную ответственность.

Имущественные отношения входят в общую систему общественных отношений, существующих в стране в качестве одной из необходимых им разновидностей. Наиболее важной отличительной особенностью имущественных отношений является волевой характер этих отношений, предоставляющий возможность государству осуществлять их правовое регулирование, а гражданам и организациям осознанно вступать в соответствующие им гражданско-правовые отношения.

Имущественные отношения в обществе основаны на производственных отношениях, возникающих независимо от воли людей и составляющих в силу этого базис общества.

Производственные отношения функционируют в обществе в сфере производства, распределения, обмена и потребления материальных благ (товаров), обеспечивающих первоочередные нужды людей в питании, одежде, жилище, в других необходимых для жизни ценностях и жизнедеятельность самого общества.

Механизм взаимодействия производственных и имущественных отношений строится по известной в науке формуле соотношения содержания (производственные отношения) и формы (имущественные отношения).

Имущественные отношения, регулируемые гражданским законодательством, имеют так называемый *горизонтальный* характер, поскольку, как предусматривается п. 1 ст. 2 ГК РФ, они должны основываться на действии принципа равенства их участников.

По своей структуре данные отношения могут быть как однолинейными (однослойными), так и многолинейными (многослойными). К однолинейным относятся имущественные отношения, регулируемые гражданским законодательством, в качестве объектов которых выступают вещи; к многолинейным — отношения, объектами которых на первом уровне являются вещи и иное имущество, на втором и последующих уровнях — субъективные права их участников на данные вещи и иное имущество.

Существование многолинейных имущественных отношений допускается гражданским правом в случае допускаемой законом возможности существования наряду с так называемыми вещными отношениями гражданских правоотношений, объектом которых являются исключительно субъективные права и (или) обязанности участников на вещи и иное имущество («право на право»), но не сами по себе вещи или иное имущество¹. В качестве примера можно привести договор о переходе прав кредитора в уже существующем правоотношении к другому лицу, называемый договором цессии. Согласно п. 1 ст. 382 ГК РФ «право (требование), принадлежащее кредитору на основании обязательства, может быть передано им другому лицу по сделке (уступка требования) или перейти к другому лицу на основании закона».

Понятие имущественных отношений, регулируемых гражданским законодательством, включает в себя и отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность (абз. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ). Предпринимательской считается деятельность: 1) являющаяся самостоятельным видом деятельности; 2) осуществляемая на риск

¹ Подробнее см.: Мозолин В. П. Современная доктрина и гражданское законодательство. М.: Юстицинформ, 2008. С. 3—4, 55—59.

предпринимателя; 3) направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров и оказания услуг; 4) осуществляемая зарегистрированными в качестве предпринимателей лицами в установленном законом порядке.

Наконец, последнее. К имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не применяется. Под «иным» следует иметь в виду в основном комплексные имущественные отношения, регулируемые наряду с гражданским законодательством других отраслей (административного, корпоративного, налогового, природоресурсного и т. д.). В действительности в настоящее время имеется большое количество таких комплексных имущественных отношений, требующих комплексного правового регулирования. Их число постоянно возрастает.

Личные неимущественные отношения. Вторую группу отношений, регулируемых гражданским законодательством, составляют личные неимущественные отношения. В данную группу входят два вида отношений.

Во-первых, это отношения нематериального характера, возникающие в связи с созданием и использованием результатов интеллектуальной деятельности в сфере науки, литературы, искусства, научно-технического творчества, информатики, связанные, например, с правом авторства и правом на имя гражданина; отношения, касающиеся деловой репутации физических и юридических лиц в сфере производства и обращения товаров. Отличительной особенностью рассматриваемых отношений является их связь с имущественными отношениями, возникающими на их основе.

Во-вторых, это отношения о неотчуждаемых правах и свободах человека и других нематериальных благ, защищаемых гражданским законодательством (п. 1 (2) ст. 2 ГК РФ). Данные отношения непосредственно не связаны с имущественными отношениями, хотя в случаях, указанных в законе, при нарушении прав, принадлежащих их обладателям, возможно присуждение потерпевшим лицам денежной компенсации. Так, согласно ст. 151 ГК РФ при причинении гражданину морального вреда суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда.

Принадлежность личных неимущественных отношений к предмету гражданского права основывается на равенстве всех граждан перед законом и, как следствие, равенстве по отношению друг к другу, автономии воли и их самостоятельности в принятии решений, касающихся осуществления и защиты принадлежащих им прав и свобод.

В ГК РФ определяется и основная сфера общественных отношений, составляющих предмет гражданско-правового регулирования.

Это — правовое положение участников гражданского оборота; основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав; права интеллектуальной собственности на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации; договорные и иные обязательства; другие имущественные и личные неимущественные отношения.

§ 3. Метод гражданского права

Под методом гражданского права понимается способ воздействия норм права на отношения, регулируемые гражданским законодательством. По содержанию и общей направленности метод гражданского права является *предметно-координационным*, отражающим специфику модельного гражданского правоотношения, закрепленного в нормах права.

Данный метод является единым (целостным) способом правового регулирования имущественных и неимущественных отношений, входящих в предмет гражданского права. Отдельные элементы его проявления (юридическое равенство сторон, дозволительный характер гражданско-правовых норм и т. п.) находятся в ряду производных величин (свойств), составляющих содержание предметно-координационного метода.

Содержание предметно-координационного метода предопределяется особенностями предмета гражданского права.

Включение в название метода гражданского права координационно-го элемента объясняется, во-первых, его функцией по координации поведения участников гражданского правоотношения на уровне соблюдения закона об их юридическом равенстве, и, во-вторых, необходимостью координации субъективных прав и обязанностей участников с нормами объективного права, регулирующими имущественные и неимущественные отношения, составляющие предмет гражданского права.

Метод гражданского права помимо воздействия на общественные отношения, регулируемые гражданским законодательством, призван выполнять также внешние функции, связанные с координацией гражданско-правовых отношений, с правовыми отношениями, входящими в зону действия других отраслей российского законодательства (административного, налогового, корпоративного, банковского и т. п.).

§ 4. Принципы гражданского права

Под принципами гражданского права понимаются основные начала гражданского законодательства, определяющие сущность и юридическую природу правовых норм, их связь и взаимодействие в регулировании общественных отношений, являющихся предметом гражданского права.

В п. 1 ст. 1 ГК РФ называются семь основных принципов гражданского права:

- 1) признание равенства участников регулируемых гражданским законодательством отношений;
- 2) неприкосновенность собственности;
- 3) свобода договора;
- 4) недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела;
- 5) беспрепятственное осуществление гражданских прав;
- 6) обеспечение восстановления нарушенных прав и их судебной защиты;
- 7) соблюдение интересов общества, прав и законных интересов других лиц.

§ 5. Система гражданского права

Под системой гражданского права понимается внутренне согласованное соединение взаимосвязанных и взаимодействующих между собой групп (общностей) правовых норм (субветвей, институтов, субинститутов), основанных на единстве предмета и метода гражданского права.

Первоосновой гражданского права является норма права и функционирующее на основе норм права гражданское правоотношение. Структурно однопорядковые нормы права объединяются в гражданско-правовые институты, которые в свою очередь могут включать в себя субинституты.

Совокупность предметно связанных между собой институтов составляет субветвь в гражданском праве.

Такова организационная основа системы гражданского права.

При дифференциации отношений, регулируемых гражданским законодательством, можно выделить восемь субветвей гражданского права. К ним относятся: 1) правовое положение субъектов гражданских правоотношений; 2) объекты гражданского права; 3) право собственности и другие вещные права; 4) право интеллектуальной деятельности; 5) личные нематериальные права; 6) обязательственное право; 7) наследственное право; 8) международное частное право, применимое к гражданско-правовым отношениям¹.

Каждая из названных субветвей права имеет в своем составе правовые институты. Так, субветвь о правовом положении субъектов гражданского права включает в себя три правовых института: правовое по-

¹ Международное частное право, применимое к гражданским правоотношениям, изучается в составе общего курса «Международное частное право».

ложение физических лиц, правовое положение юридических лиц и правовое положение Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В свою очередь указанные институты подразделяются на субинституты. Например, правовой институт юридического лица состоит из двух субинститутов: коммерческих и некоммерческих организаций.

§ 6. Источники гражданского права

Под источниками гражданского права понимаются законодательные акты, иные нормативные акты и обычаи делового оборота, содержащие нормы гражданского права.

Юридическая сила отдельных видов нормативных актов, являющихся источниками гражданского права, определяется занимаемой ими позицией (верховенством) в общей системе нормативных актов, построенной по вертикали.

На *первом месте* находится Конституция Российской Федерации, являющаяся основным законом Российской Федерации, и принимаемые в соответствии с ней Федеральные конституционные законы. Согласно ст. 15 Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Второе место занимают общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, являющиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и ч. 1 ст. 7 ГК РФ).

На *третьем месте* находится гражданское законодательство Российской Федерации (ст. 71 (о) Конституции РФ), состоящее из Гражданского кодекса РФ и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих отношения, входящие в предмет гражданского права (п. 1 ст. 3 ГК РФ).

Под Гражданским кодексом РФ и федеральными законами в данном случае понимаются законы, принятые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, одобренные Советом Федерации Российской Федерации, подписанные и обнародованные Президентом Российской Федерации в порядке, предусмотренном ст. 103—107 Конституции Российской Федерации, не относимые к категории федеральных конституционных законов. В связи с этим положение п. 2 ст. 3 ГК РФ о том, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах (помимо ГК РФ), должны соответство-

вать Гражданскому кодексу РФ, в отсутствии юридического механизма, обеспечивающего применение указанного положения, при наличии противоречия таких норм Гражданскому кодексу РФ, принятых после введения ГК РФ в действие, не может применяться. В этом случае применяются нормы федерального закона, принятого и введенного в действие позднее соответствующих норм ГК РФ.

Гражданский кодекс РФ, включающий в себя 1551 статью, распределенных по его четырем частям, представляет собой весьма объемный Федеральный закон, регулирующий практически все общественные отношения, входящие в предмет гражданского права.

Первая часть ГК РФ, посвященная общим положениям права собственности и другим вещным правам, общей части обязательствного права, была введена в действие с 1 января 1995 г. (глава четвертая «О юридических лицах» — с 30 ноября 1994 г.); вторая часть об отдельных видах обязательств — с 1 марта 1996 г.; третья часть о наследственном праве, международном частном праве — с 1 марта 2002 г. и четвертая часть о правах на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации — с 1 января 2008 г.

В настоящее время в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. проводится разработка концепции развития гражданского законодательства, соответствующего новому уровню развития рыночных отношений, сближения положений Гражданского кодекса Российской Федерации с правилами регулирования соответствующих отношений в праве Европейского Союза, поддержания единообразия регулирования гражданско-правовых отношений в государствах — участниках Содружества Независимых Государств и обеспечения стабильности гражданского законодательства Российской Федерации.

Наряду с федеральным законодательством как основным источником гражданского права в рамках общего федеративного законодательства Конституция Российской Федерации предусматривает право субъектов Российской Федерации принимать законы и иные нормативные акты, в том числе и гражданско-правового характера, в порядке, определенном ст. 72 и 73 Конституции РФ, при условии соответствия их Конституции РФ и федеральным законам.

Четвертое место в иерархии гражданско-правовых законов отводится указам Президента Российской Федерации, не противоречащим Гражданскому кодексу РФ и иным федеральным законам. В указах Президента РФ могут содержаться нормы, предшествующие нормам последующих законов, принимаемых на основе уже действующих указов Президента РФ, или же нормы, конкретизирующие уже существующие законы или восполняющие имеющиеся в них пробелы.

Пятое место отведено постановлениям Правительства Российской Федерации, принимаемым на основании и во исполнение Граждан-

ского кодекса РФ и иных федеральных законов, а также указов Президента РФ.

В совокупности указы Президента РФ и постановления Правительства РФ именуются «иными правовыми актами».

Наконец, *шестое место* в числе нормативных правовых актов, исходящих от государства, занимают акты, издаваемые министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти в случаях и в пределах, предусмотренных Гражданским кодексом РФ, другими законами и иными правовыми актами.

За пределами государственных нормативных правовых актов, являющихся источниками гражданского права, находятся обычаи делового оборота. Под ними понимаются правила делового оборота, сложившиеся и широко применяемые в какой-либо области предпринимательской деятельности, не предусмотренные законодательством, независимо от того, зафиксированы ли они в каком-либо документе. При этом предполагается, что правила делового оборота не противоречат закону и основанным на нем другим нормативным правовым актам, изданным государством, а также договорам, заключаемым субъектами гражданского права.

Гражданский кодекс РФ допускает применение к отношениям, не урегулированным вышеперечисленными источниками права, гражданского законодательства по аналогии в двух формах: аналогии закона и аналогии права.

Под аналогией закона понимается применение к указанным отношениям закона, регулирующего сходные отношения, под аналогией права — применение общих начал и смысла гражданского законодательства с учетом требований добросовестности, разумности и справедливости.

Глава 2 ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВООТНОШЕНИЕ

§ 1. Понятие и структура гражданского правоотношения

Гражданским правоотношением называется общественное отношение, имеющее волевой характер, участники которого выступают в качестве носителей субъективных гражданских прав и обязанностей. Гражданские правоотношения являются самостоятельным видом общественных отношений, возникающих и функционирующих на базе имущественных и неимущественных отношений, являющихся предметом гражданского права.

Волевой характер гражданских правоотношений проявляется в том, что они формируются на основе воли государства, выраженной в правовых нормах.

Основанием возникновения конкретных гражданских правоотношений являются юридические факты, в которых на стадии их возникновения в подавляющем большинстве случаев выражается индивидуальная воля участников правоотношений. Это прежде всего касается отношений, возникающих из договоров и односторонних сделок. В случаях, предусмотренных законом, гражданское правоотношение может возникать помимо воли его участников, например в обязательствах из причинения вреда жизни, здоровью граждан или принадлежащему им имуществу. Но на стадии осуществления правоотношений, и это важно всегда иметь в виду, воля участников правоотношений всегда должна быть обязательным элементом существования правоотношения.

Гражданское правоотношение возникает и осуществляется между определенными субъектами, имеет свое содержание и направлено на указанные в законе объекты.

§ 2. Субъекты гражданских правоотношений

Субъектами гражданских правоотношений могут быть физические и юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, иностранные государства и международные организации.

Обязательным условием участия названных субъектов в гражданских правоотношениях должно быть наличие у физических и юридических лиц правоспособности, а у национальных и публично-правовых образований — полномочий на совершение действий частногоправового характера.

В качестве общего правила в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц гражданским законодательством установлен национальный режим, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Физические лица, а в случаях, указанных в законе, и юридические лица, наряду с индивидуальным участием в гражданских правоотношениях, могут участвовать в составе различного рода объединений, не являющихся юридическими лицами, например в составе простого товарищества, крестьянского хозяйства.

Физические лица. Качествен, определяющим юридическую возможность физического лица выступать в качестве субъекта гражданского права, является состояние его правоспособности, определенное законом.

Согласно п. 1 ст. 17 ГК РФ под правоспособностью физического лица понимается его способность иметь гражданские права и нести обязанности, предусмотренные и (или) допустимые законом. Право-

способность физического лица возникает в момент его рождения и прекращается со смертью. К смерти приравнивается объявление судом физического лица умершим в случае отсутствия сведений о нем в месте жительства в течение пяти лет (ст. 45 ГК РФ).

В содержание правоспособности физического лица (гражданина) включаются имущественные и личные неимущественные права, включая право заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законом деятельностью.

Под дееспособностью физического лица понимается его способность приобретать своими действиями и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (ст. 21 ГК РФ).

Дееспособность физического лица в полном объеме наступает тогда, когда оно становится сознательно способным понимать значение совершаемых им действий или руководить ими. В соответствии с ГК РФ временем наступления дееспособности в полном объеме является достижение физическим лицом 18-летнего возраста. В двух случаях в порядке исключения допускается приобретение физическим лицом дееспособности в полном объеме ранее: при вступлении в брак — со времени государственной регистрации (п. 2 ст. 21 ГК РФ) и при полной эмансипации несовершеннолетнего органом опеки и попечительства или судом — по достижении им 16-летнего возраста (ст. 27 ГК РФ).

Гражданским кодексом РФ предусматривается неполная (ограниченная) дееспособность малолетних, несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, лиц, злоупотребляющих спиртными напитками и наркотическими средствами, ставящих свою семью в тяжелое материальное состояние. Гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом полностью недееспособным с установлением опеки над ним.

Юридические лица. Современная рыночная экономика России базируется главным образом на деятельности юридических лиц. Поэтому и в сфере гражданского права действующее законодательство, в том числе ГК РФ, уделяет важное внимание юридическим лицам как субъектам гражданского права.

В отличие от законов многих иностранных государств в гражданском законодательстве России дается *легальное* определение понятия юридического лица. Согласно п. 1 ст. 48 ГК РФ «юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде».

Закон различает два вида юридических лиц: коммерческие и некоммерческие организации. Коммерческими называются организации (юридические лица), преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности; некоммерческие — организации (юридические лица), не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками. При этом некоммерческие организации также могут заниматься предпринимательской деятельностью, т. е. получать от этой деятельности прибыль, но только при условии, что это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует этим целям.

Перечень юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями, предусматривается в п. 2 ст. 50 ГК РФ. В него входят хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия.

В свою очередь, хозяйственные товарищества могут создаваться в форме полного товарищества и товарищества на вере (коммандитного товарищества), хозяйственные общества — в форме акционерного общества, общества с ограниченной или с дополнительной ответственностью.

Названный перечень коммерческих организаций, являющихся юридическими лицами, считается исчерпывающим. Он может быть изменен или дополнен только путем пересмотра законодателем нормативных положений ГК РФ.

Некоммерческие организации, являющиеся юридическими лицами, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов, учреждений, указанных в ГК РФ, а также в других формах, предусмотренных в отдельных федеральных законах. В настоящее время в форме некоммерческих организаций (помимо указанных в ГК РФ организаций) могут учреждаться государственные корпорации, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации (Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7 «О некоммерческих организациях»).

Законом допускается создание объединений коммерческих и (или) некоммерческих организаций в форме ассоциаций и союзов.

Образование юридических лиц предопределяется решениями, принимаемыми их учредителями, за исключением государственных корпораций, создаваемых на основании федерального закона, с последующей государственной регистрацией учредительных документов в уполномоченном органе Министерства финансов Российской Федерации.

Прекращение юридических лиц производится в порядке их реорганизации (слияния, присоединения, разделения, выделения, преобразования) или ликвидации. При реорганизации юридических лиц пра-

ва и обязанности прекращаемых юридических лиц в порядке правопреемства переходят к вновь возникающим юридическим лицам. Ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода прав и обязанностей к другим лицам, и соответственно никакого правопреемства не наступает. При этом если стоимость имущества ликвидируемого юридического лица недостаточна для удовлетворения требований кредиторов, то такое юридическое лицо должно быть ликвидировано в порядке признания его несостоятельным (банкротом) на основании Федерального закона о несостоятельности (банкротстве), за исключением казенного предприятия, учреждения, политической партии и религиозной организации.

Правоспособность юридического лица в период существования определяется его способностью иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. При этом коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, например кредитных и страховых организаций, могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Некоммерческие организации, как правило, пользуются специальной правоспособностью, в соответствии с которой они могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, соответствующие разрешенной законом деятельности, указанной в их учредительных документах.

В ГК РФ понятие правоспособности юридического лица не сопровождается понятием его дееспособности. В правовых отношениях с третьими лицами юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами. Данные органы являются составной частью самого понятия юридического лица, и соответственно их действия как необходимый атрибут деятельности юридического лица охватываются понятием его правоспособности. Как следствие, юридическое лицо не может признаваться недееспособным субъектом.

Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования являются самостоятельными субъектами гражданского права, выступая в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с гражданами (физическими лицами) и юридическими лицами (п. 1 ст. 124 ГК РФ). Никакими властными полномочиями по отношению к другим участникам гражданских правоотношений они законом не наделены. К ним применяются гражданско-правовые нормы, опреде-

ляющие участие юридических лиц в отношениях гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Так, на них не распространяются положения и нормы, относящиеся к созданию и прекращению юридических лиц, лицензированию отдельных видов их деятельности, ответственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях с участием иностранных юридических лиц, граждан и государств, которые должны регулироваться еще не принятым законом об иммунитете государства и его собственности.

В гражданско-правовых отношениях от их имени выступают органы государственной власти (органы местного самоуправления) в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, а в случаях, указанных в законе, также юридические лица и граждане.

§ 3. Содержание гражданских правоотношений

Содержанием гражданского правоотношения являются права и обязанности его субъектов и действия (бездействия) субъектов по осуществлению данных прав и обязанностей.

Под указанными действиями понимаются действия, совершаемые субъектами по отношению друг к другу (так называемые горизонтальные действия) во исполнение лежащих на них субъективных прав и обязанностей.

Горизонтальные действия следует отличать от действий субъектов, непосредственно направленных на объект правоотношения (вещь, строительные работы по строительству жилого дома и т. п.). Эти действия имеют производственный характер. По своей направленности в отличие от действий, входящих в содержание правоотношений, они относятся к категории вертикальных действий. Так, действия сторон по договору строительного подряда по возведению жилого дома (рытье котлована, укладка стен, производство отделочных работ и т. п.) являются вертикальными действиями. Действия же сторон по заключению договора, сдаче-приемке построенного дома, оплате заказчиком работ, выполненных подрядчиком, считаются горизонтальными действиями, относимыми к содержанию правоотношения.

Действия субъектов, составляющие содержание правоотношения, неразрывно связаны с субъективными правами и обязанностями участников правоотношения. В действительности они являются составной частью последних, определяющих меру возможного (дозволенного законом) поведения субъектов в правоотношении.

При соответствии фактически совершаемых субъектами действий правам и обязанностям, указанным в законе, иных нормативных пра-

вовых актах или договоре, такие действия считаются правомерными, при несоответствии — неправомерными, ведущими к возникновению гражданско-правовой ответственности их участников.

§ 4. Объекты гражданских правоотношений

Объектами гражданского правоотношения является то, на что правоотношение направлено. Объекты не входят непосредственно в состав правоотношения, хотя без них существование самого правоотношения становится невозможным.

Воздействие гражданского правоотношения на его объекты осуществляется через посредство действий, возможность совершения которых включена законом в само понятие субъективного права и субъективной обязанности. Под *субъективным правом* понимается обеспеченная нормами права мера дозволенного поведения управомоченного лица в его отношениях с обязанным лицом, а под *субъективной обязанностью* — мера должного поведения обязанного лица в гражданском правоотношении.

В связи с этим под употребляемым законодателем в ст. 128 ГК РФ понятием «объекты гражданских прав» имеются в виду объекты субъективных гражданских прав и обязанностей физических и юридических лиц, публично-правовых образований, являющихся участниками гражданских правоотношений.

Названные в ст. 128 ГК РФ объекты гражданских прав в числе прочих признаков, характеризующих их юридическую сущность, должны в своей исходной позиции удовлетворять одному неперемennomu условию.

Объектом гражданских прав и обязанностей, а тем самым и объектом гражданского правоотношения может быть только то, что подвластно человеку и прочим субъектам гражданского права. Известный российский юрист Е. Н. Трубецкой, определяя юридическую природу вещей, в свое время писал: «Под вещами в юридическом смысле следует понимать предметы... уже существующие или ожидаемые в будущем, которые могут быть подчинены господству лиц, признаваемых субъектами права... и могут служить в качестве средств его целям... Все то, что находится вне этих пределов, не может быть объектом права»¹.

Соответственно не каждый предмет может быть объектом гражданского правоотношения. И наоборот, каждый объект правоотношения в то же время продолжает оставаться предметом.

Примерный перечень объектов гражданских прав в настоящее время закреплён в ст. 128 ГК РФ. В нем, в частности, отсутствует упоминание

¹ Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. СПб., 1998. С. 180—182.

нение об информации, частично используемой в ст. 146 ГК РФ под наименованием «сведения о секретах производства (ноу-хау)».

В соответствии со ст. 128 ГК РФ к объектам гражданских прав относятся: 1) имущество; 2) работа и услуги; 3) охраняемые законом результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность) и 4) нематериальные блага.

Имущество является родовым юридическим понятием, используемым в гражданском законодательстве, объединяющим: а) вещи, включая деньги и ценные бумаги; б) иное имущество, в том числе имущественные права. Каждый из названных объектов может быть объектом самостоятельного гражданского правоотношения. Так, объектом правоотношения, возникающего из договора купли-продажи вещей (п. 1 ст. 454 ГК РФ), являются вещи в натуре и деньги; объектами правоотношения, возникающего из купли-продажи имущественных прав (п. 4 ст. 454 ГК РФ), — имущественные права и деньги.

В ст. 128 ГК РФ не говорится об имущественных правах как объектах гражданских прав применительно к работам и услугам, результатам интеллектуальной деятельности и приравненным к ним средствам индивидуализации и нематериальным благам. Объясняется это спецификой указанных объектов гражданских прав. В тех случаях, когда имущественные права на работы и услуги, иные перечисленные в ст. 128 ГК РФ объекты, кроме имущества, становятся объектами самостоятельных гражданских правоотношений, необходимые юридические основания для этого предусматриваются в специальных правовых нормах ГК РФ (см., например, ст. 1027 ГК РФ о договоре коммерческой концессии, ст. 1235 ГК РФ о лицензионном договоре).

Имущественные права как объекты гражданских прав могут входить в содержание ценных бумаг, выступающих в гражданском обороте в качестве разновидностей имущества, или иных материальных носителей гражданских прав, как это, например, имеет место в отношении прав на результаты интеллектуальной деятельности и информации.

Отдельно следует сказать о юридической природе нематериальных благ как объектах гражданских прав. Согласно ст. 150 ГК РФ в зависимости от вида данных объектов их юридическая природа различна. В одних случаях законодатель под материальным благом понимает само благо, *принадлежащее гражданину от рождения*, неотчуждаемое от него, как, например, жизнь и здоровье, достоинство личности, личная неприкосновенность; в другом случае — неотчуждаемое право на благо, *принадлежащее гражданину в силу закона*, например право свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства, право на имя, право авторства.

Указанное разграничение понятия материального блага на два вида в сфере действия права означает следующее. В первом случае речь

идет не просто о неотчуждаемых и непередаваемых свойствах личности человека, но, что является главным, о неотделимой от понятия самого человека биологической и социальной одушевленной субстанции, считающейся высшей формой существования живой материи на Земле. Прежде всего это относится к такому базовому личному благу, как жизнь человека, естественным компонентом которой являются здоровье человека и другие личные блага человека, составляющие данный вид нематериальных благ. В свете сказанного было бы более правильным именовать рассматриваемые блага материальными благами, противопоставляемыми понятиям имущественных и неимущественных прав, употребляемых в современном гражданском законодательстве и цивилистической доктрине, поскольку понятие имущества, лежащее в их основе, разумеется, не включает в себя человека.

Во втором случае в ст. 150 ГК РФ говорится о неотчуждаемых и непередаваемых благах человека, устанавливаемых на основании закона. Эти блага в принципе могут быть делимыми или вообще отсутствовать (например, право авторства) хотя бы на отдельный период времени у человека, как это имеет место в отношении лишения права лица, совершившего преступление, на свободу свободного передвижения и места пребывания и жительства на указанный в приговоре суда период времени (ст. 56 и 57 УК РФ).

В целом правовой статус и содержание нематериальных благ физических лиц определяется Конституцией Российской Федерации (см. гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина»). Гражданское законодательство лишь защищает права граждан на нематериальные блага от возможности их нарушения имеющимися в гражданском праве способами и методами.

§ 5. Основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений

Основанием возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений являются юридические факты. Под юридическими фактами в гражданском праве понимаются события либо действия граждан, юридических лиц, государственных органов, в том числе судов, и муниципальных образований, с которыми закон или нормативный правовой акт связывает наступление гражданско-правовых последствий.

В отличие от событий, наступающих помимо воли субъектов гражданских правоотношений, действия как правомерные, так и неправомерные совершаются по их воле.

Примерный перечень оснований возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений предусматривается в ст. 8

ГК РФ. В числе правомерных действий на первом месте в этом перечне находятся наиболее распространенные из них в сфере гражданско-правовых отношений — сделки, среди неправомερных действий — действия по причинению вреда другому лицу.

Сделки. Под сделками понимаются действия граждан и юридических лиц, направленные на возникновение, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей (ст. 153 ГК РФ). Сделка как юридический факт относится к числу основных юридических элементов, в совокупности образующих гражданско-правовой механизм, используемый при регулировании общественных отношений, входящих в предмет гражданского права. Сделки могут быть двух- или многосторонними договорами, возникающими по воле участвующих в них сторон, или односторонними, возникающими по воле одной стороны сделки, например при составлении завешания.

Существенными условиями действительности сделки являются.

1. Субъектный состав сделки, состоящий из физических и юридических лиц Российской Федерации, муниципальных образований, иных субъектов гражданского права. При этом физические лица должны обладать предусмотренной законом дееспособностью, другие субъекты — совершать сделки через посредство уполномоченных на то органов. Законом допускается участие субъектов в совершаемых ими сделках через представителей, за исключением случаев, указанных в законе.

2. Действия, являющиеся содержанием сделки, должны: а) соответствовать истинной воле субъектов, совершающих сделку; б) быть правомерными; в) быть направленными на возникновение, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей.

3. Сделка должна быть совершена в установленной законом форме — устной или письменной (простой или нотариальной).

4. Сделки с землей и другим недвижимым имуществом, а в случаях, предусмотренных законом, и сделки с движимым имуществом определенных видов (например, сделки об отчуждении исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации (п. 2 ст. 1232 ГК РФ) подлежат государственной регистрации).

Несоблюдение хотя бы одного из названных условий может вести к признанию сделки недействительной.

Законом различаются две категории недействительных сделок: ничтожные и оспоримые сделки.

Ничтожной считается сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, если при этом закон не устанавливает, что такая сделка оспорима, или не предусматривает иных последствий нарушения (ст. 168 ГК РФ). Сделка признается недействительной любым заинтересованным лицом в силу самого факта ее совершения не-

зависимо от признания ее таковой судом. Однако возникшие в связи с совершением ничтожной сделки юридические последствия могут быть реализованы лишь на основании решения суда.

Оспоримой признается сделка при признании ее таковой судом в случаях, если об этом прямо оговорено в законе или ином правовом акте, предусматривающем последствия несоблюдения условия (условий) содержания какого-либо конкретного вида сделки. Так, согласно п. 1 ст. 175 ГК РФ сделка, совершенная несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет без согласия его родителей, усыновителей или попечителей, может быть признана судом недействительной по иску указанных лиц. Иногда в законе отсутствует упоминание о необходимости признания совершенной сделки недействительной судом. Вместе с тем не говорится и о том, что такая сделка является ничтожной или же оспоримой. Например, несоблюдение простой письменной формы внешнеторговой сделки влечет недействительность сделки (п. 3 ст. 162 ГК РФ). В такого рода случаях на основании ст. 168 ГК РФ сделка считается ничтожной.

В законе установлено общее правило о том, что недействительная сделка не влечет юридических последствий, являющихся целью ее совершения, за исключением тех, которые непосредственно связаны с ее недействительностью. При недействительности сделки наступает двусторонняя или односторонняя реституция. Каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по сделке, а в случае невозможности возвратить полученное в натуре — возместить его стоимость в деньгах, если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом.

При признании сделки ничтожной, совершенной с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, предусматриваются последствия карательного характера, связанные с взысканием со стороны (сторон) такой сделки при наличии вины в форме умысла всего полученного (причитающегося к возмещению) в доход Российской Федерации (ст. 169 ГК РФ).

§ 6. Осуществление и защита гражданских прав

Под осуществлением субъективных гражданских прав в гражданском правоотношении понимается надлежащее исполнение обладателем права принадлежащих ему правомочий, а обязанным(и) лицом (лицами) — возложенных на него (них) обязанностей.

Осуществление субъективных гражданских прав производится при соблюдении управомоченными лицами следующих принципов: беспрепятственного осуществления их обладателями по своему усмотрению гражданских прав при строгом соблюдении закона и иного нормативно-

го правового акта, а также разумности и добросовестности участников гражданского правоотношения при реализации обладателями принадлежащих им прав. При этом законодатель не допускает отказа граждан и юридических лиц от осуществления принадлежащих им прав, за исключением случаев, предусмотренных законом (п. 2 ст. 9 ГК РФ).

Законом установлены пределы осуществления гражданских прав. Согласно п. 1 ст. 10 ГК РФ «не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах». В частности, как говорится в том же п. 1 ст. 10 ГК РФ, не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

При несоблюдении указанных требований закона арбитражный или третейский суд может отказать лицу в защите принадлежащего ему права.

§ 7. Защита гражданских прав

При нарушении или оспаривании гражданских прав их защита осуществляется судом общей юрисдикции, арбитражным судом или третейским судом в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.

В тех случаях, когда закон допускает осуществление защиты субъективного гражданского права в административном порядке, решение, принятое уполномоченным органом или должностным лицом, может быть оспорено в суде.

Статьей 12 ГК РФ устанавливаются способы защиты гражданских прав, в числе которых значатся: признание права; восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, применение последствий недействительности ничтожной сделки; признание недействительным акта государственного органа местного самоуправления; самозащита права; присуждение к исполнению обязанностей в натуре; возмещение убытков; взыскание неустойки; компенсация морального вреда; прекращение или изменение правоотношения; неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления; иные способы, предусмотренные законом.

Применение того или иного способа лицом, право которого нарушено или оспаривается, определяется конкретными обстоятельствами каждого дела, рассматриваемого судом. Возможно и одновременное применение названных способов. Так, при признании недействитель-

ным акта государственного органа или органа местного самоуправления, связанным с причинением убытков потерпевшим лицам, последние вправе требовать возмещения понесенных ими убытков. Взыскание неустойки во многих случаях не исключает возмещения причиненных сторонам спора убытков.

Три способа защиты гражданских прав, предусмотренные в ст. 12 ГК РФ, по причине их особой значимости дополнительно выделены в отдельные статьи ГК РФ. Это статьи о признании недействительности акта государственного органа или органа местного самоуправления (ст. 13) и возмещении убытков, причиненных данными органами (ст. 16); о самозащите гражданских прав (ст. 14) и возмещении убытков (ст. 15).

В ст. 13 и 16 ГК РФ речь, по существу, идет о гражданско-правовой ответственности государственных органов и органов местного самоуправления данных органов и их должностных лиц за неправомерные действия, нарушающие права граждан, гарантированные Конституцией Российской Федерации.

В основе ст. 13 ГК РФ лежит ст. 46 Конституции РФ, предусматривающая в п. 2 возможность обжалования в суде решений и действий (или бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Соответственно согласно ст. 13 ГК РФ «ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными». Под иными правовыми актами, как говорилось в § 6 главы 1 настоящего раздела, необходимо понимать указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, которые на основании п. 2 (а) ст. 125 Конституции РФ при их несоответствии Конституции РФ разрешаются Конституционным Судом РФ. Следовательно, под ненормативными и нормативными актами государственных органов, обозначаемыми в ст. 13 ГК РФ, понимаются акты, издаваемые министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления.

Положения ст. 16 ГК РФ о возмещении убытков, причиненных гражданам и юридическим лицам государственными органами и органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, Российской Федерации, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, являются продолжением ст. 53 Конституции РФ. В указанной статье предусмотрено право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Статья 14 ГК РФ допускает самозащиту гражданских прав в качестве единственного индивидуального способа, выходящего за пределы других способов защиты гражданских прав, имеющих государственный или, по крайней мере, судебно-третейский характер. Возможность его применения обуславливается соразмерностью самозащиты нарушению, не выходящей за пределы действий, необходимых для его пресечения.

В ст. 15 ГК РФ предусматривается общая норма о понятии убытков, распространяющих свое действие на все отношения, связанные с нарушением гражданских прав участвующих в них лиц, за исключением отношений, в которых способом защиты нарушения или оспаривания гражданских прав выступает компенсация морального вреда. Убытки могут взыскиваться при нарушении вещных, обязательственных и иных отношений, регулируемых гражданским законодательством. В состав убытков входят две категории имущественных потерь, понесенных лицом, чье право нарушено. Во-первых, это расходы, которые оно произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, и утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб).

Во-вторых, это также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

§ 8. Исковая давность

Под исковой давностью понимается срок для защиты права по иску лица, право которого нарушено (ст. 195 ГК РФ).

Общий срок исковой давности составляет три года. Для отдельных видов требований законом устанавливаются специальные сроки исковой давности, которые могут быть сокращенными или более длительными по сравнению с общими сроками. В действующем гражданском законодательстве, как правило, предусматриваются только сокращенные сроки исковой давности. Так, согласно п. 3 ст. 797 ГК РФ срок исковой давности, вытекающий из перевозки груза, устанавливается в один год.

Течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо, заинтересованное в предъявлении иска в суде, узнало или должно было узнать о нарушении своего права.

При наступлении указанных в законе обстоятельств течение срока исковой давности может приостанавливаться и (или) прерываться.

При приостановлении время действия таких обстоятельств исключается из применимого срока исковой давности (общего и специального), и после их прекращения течение приостановленного указанного срока продолжается. При этом остающаяся часть срока удлиняется

до шести месяцев, а если применимый срок исковой давности равен шести месяцам или менее шести месяцев — до срока давности.

К числу обстоятельств, приостанавливающих сроки исковой давности, законом отнесены: 1) действие непреодолимой силы, т. е. чрезвычайного или непредотвратимого при данных условиях обстоятельства; 2) нахождение истца или ответчика в составе Вооруженных Сил, переведенных на военное положение; 3) установление на основании закона Правительством Российской Федерации отсрочки исполнения обязательств (мораторий); 4) приостановление действия закона или иного правового акта, регулирующего соответствующее отношение.

Течение срока исковой давности приостанавливается при условии, если указанные обстоятельства возникли и продолжали существовать в последние шесть месяцев истекающего срока давности.

При перерыве срока исковой давности течение прерванного срока начинается заново. Истекшее до перерыва время в новый срок не засчитывается.

Обстоятельствами, прерывающими течение срока исковой давности, являются предъявление иска в установленном порядке и совершение обязанным лицом действий, свидетельствующих о признании долга.

После истечения срока исковой давности подверженное данному сроку гражданское правоотношение прекращается.

В исключительных случаях, когда суд признает уважительной причину пропуска срока исковой давности по обстоятельствам, связанным с личностью истца (тяжелая болезнь, беспомощное состояние, неграмотность и т. п.), существовавшим в последние шесть месяцев срока исковой давности, возможно восстановление пропущенного срока исковой давности.

Однако должник или иное лицо, исполнившее обязанность по истечении срока исковой давности, не вправе требовать исполненное обратно.

Требования о защите нарушенного права принимаются к рассмотрению судом независимо от истечения срока исковой давности. А исковая давность применяется судом только по заявлению стороны, сделанному до вынесения судом решения. Кроме того, существуют требования, на которые исковая давность вообще не распространяется. К ним относятся: 1) требования о защите личных неимущественных прав и других нематериальных благ, кроме случаев, предусмотренных законом; 2) требования вкладчиков к банкам о выдаче вкладов; 3) требования о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью граждан за пределами трехлетнего срока действия соответствующих обязательств по их удовлетворению, предшествующих предъявлению иска; 4) требования собственника или иного владельца об устранении всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения не были соединены с лишением владения (ст. 304 ГК РФ).

Глава 3

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНЫХ ВЕТВЕЙ И СУБИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

В соответствии с ГК РФ к основным субветвям гражданского права относятся право собственности и другие вещные права, обязательственное право, наследственное право, международное частное право и право на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации¹.

§ 1. Право собственности и другие вещные права

Право собственности входит в состав вещных прав, являясь системообразующим элементом данного образования. Без права собственности не существует и других вещных прав, которые рождаются и действуют на основе закона или договора с обладателем права собственности на вещь.

В соответствии с п. 1 ст. 216 ГК РФ вещными правами, в частности, являются: право пожизненного наследуемого владения земельным участком (ст. 265), право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком (ст. 268), сервитуты (ст. 274, 277), право хозяйственного ведения имуществом (ст. 294) и право оперативного управления имуществом (ст. 296).

Поскольку указанный перечень, определенный в ст. 216 ГК РФ, не является исчерпывающим, дополнительные к нему вещные права могут предусматриваться иными положениями ГК РФ и отдельными федеральными законами. Так, следует признать вещным право учреждения по самостоятельному распоряжению доходами и имуществом, полученными в результате хозяйственной деятельности, закрепленное п. 2 ст. 298 ГК РФ.

Классическая доктрина, лежащая в составе понятия вещного права, отмечает три различительные особенности данного вида субъективного права.

Во-первых, вещное право считается абсолютным правом в том смысле, что оно может быть противопоставлено его обладателем любому другому лицу. Все физические и юридические лица, публично-правовые образования в рамках существующего в каждой стране правопорядка обязаны не препятствовать обладателю вещного права в осуществлении принадлежащего ему права на вещь.

¹ Международное частное право, входящее в предмет гражданского права, студентами изучается в отдельном общем курсе под идентичным наименованием и поэтому не будет рассматриваться в настоящем учебном пособии.

Во-вторых, вещное право влечет за собой право следования. «Переход права собственности на имущество к другому лицу, — говорится в п. 3 ст. 216 ГК РФ, — не является основанием для прекращения иных прав на это имущество». Передача собственником имущества в аренду не является основанием для прекращения или изменения прав третьих лиц на это имущество (ст. 613 ГК РФ).

В-третьих, вещное право включает в себя право преимущества перед обязательственным субъектным правом на одну и ту же вещь. В случае коллизии данных прав закон отдает предпочтение защите интересов обладателя вещного права.

Названные различительные особенности вещных прав в полном объеме принадлежат и праву собственности. Другие вещные права на вещь, называемые в цивилистической доктрине ограниченными вещными правами, находятся в зависимом положении от права собственности, выполняя функции придаточного права.

Основные функциональные характеристики права собственности сводятся к следующему.

1. Право собственности — это первоначальное вещное право, непосредственно вытекающее из закона. С момента своего возникновения оно действует как право, охраняемое и гарантируемое Конституцией РФ в рамках существующего в стране правопорядка.

2. Право собственности является наиболее полным вещным правом, предоставляемым гражданским законодательством физическим и юридическим лицам, публично-правовым образованиям. Наряду с принадлежащими собственнику правами, собственник несет бремя содержания имеющегося у него имущества. Например, он обязан платить установленный законом в отношении недвижимого имущества налог, соблюдать противопожарные, экологические, санитарные правила, предусматриваемые государством и органами местного самоуправления, и т. п.

3. Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения имеющимся у него имуществом. Он вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество и передавать его в пользование другим лицам.

4. Право собственности действует в течение всего времени, пока продолжает существовать имущество, являющееся его объектом. При этом, вполне естественно, оно может переходить от одного субъекта гражданского права к другому с использованием способов, установленных законом: купли-продажи, дарения, перехода по наследству, в результате приватизации и др. Указанное свойство права собственности о продолжающемся временном характере его действия на объект не

зависит от изменения личности субъектов. Каждое освоенное обществом имущество должно иметь собственника(ов) независимо от того, кто из них на каждый момент времени (физическое, юридическое лицо или публично-правовое образование) выступает в роли такового.

5. Право собственности является основополагающей разновидностью субъективных прав, генерирующих все остальные категории прав: вещные и обязательственные — в рамках возникающих и функционирующих гражданско-правовых отношений.

6. Право собственности в качестве объекта, на который оно направлено, предусматривает имущество (ст. 209 ГК РФ), включающее в себя, наряду с вещами и иным имуществом, имущественные права. В случаях, указанных в Кодексе, например при определении понятия предприятия как имущественного комплекса в ст. 132 ГК РФ, такое использование понятия имущества при определении объекта права собственности вполне оправданно. В состав предприятия как объекта права собственности входят не только указанные в данной статье многие виды вещей, но и имущественные права.

В подавляющем же большинстве случаев в ГК РФ под имуществом как объектом права собственности понимаются вещи и, как следствие этого, право собственности законодателем и доктриной квалифицируется как право собственности на вещи. Под вещами разумеются предметы, имеющие материально-телесную субстанцию: тела в твердом, жидком и газообразном состоянии, связанные с возможностью их индивидуализации и передачи в исключительное обладание человеку, организации, обществу. Это земля и другие природные ресурсы, здания, сооружения, предприятия и другие средства производства, предметы потребления, сельскохозяйственные посадки, деньги, животные и птицы и т. д.

Вместе с тем в ГК РФ предусматривается возможность включать в число объектов права собственности и отдельные имущественные права. Так, согласно п. 4 ст. 454 ГК РФ положения о купле-продаже применяются к продаже имущественных прав, если иное не вытекает из содержания или характера этих прав. В качестве примера можно привести куплю-продажу права на долю в обществе с ограниченной ответственностью.

К сожалению, право собственности на имущественные права, получающие в настоящее время широкое распространение в практике, не находит адекватного правового регулирования в действующем гражданском законодательстве. Да и современная цивилистическая доктрина не уделяет должного внимания данной важной проблеме в развитии гражданского законодательства

Основаниями приобретения права собственности являются: изготовление для себя новой вещи; получение плодов, продукции, доходов в результате использования имущества, принадлежащего собственни-

ку; приобретение вещи по договору, в том числе и в результате приватизации; получение имущества по наследству, переход имущества к юридическому лицу при реорганизации и ликвидации другого юридического лица; приобретение движимых вещей при их находке и обнаружении вклада в силу приобретательной давности и т. д.

При этом различаются два вида оснований приобретения права собственности: первоначальные и производные. При первоначальных основаниях, например при изготовлении новой вещи, право собственности у приобретателя возникает в полном объеме. При производных основаниях, например по договору купли-продажи, право собственности переходит к собственнику в объеме, существовавшем у продавца вещи.

Имущество может принадлежать на праве общей собственности одновременно нескольким лицам с определением доли каждого из собственников в праве общей собственности (долевая собственность) или без определения таких долей (совместная собственность супругов, членов крестьянского (фермерского) хозяйства).

Прекращение права собственности допускается законом по двум видам оснований, связанным с осуществлением собственником обычной хозяйственной деятельности и возможной утратой имущества при наступлении неблагоприятных для собственника событий и с принудительным изъятием у собственника имущества.

В первом случае право собственности прекращается при отчуждении собственником своего имущества другим лицам, отказе собственника от права собственности, гибели или уничтожения имущества, при утрате права собственности в иных случаях, предусмотренных законом.

Во втором случае принудительное изъятие имущества у собственника допускается только в случаях, указанных в законе. К такого рода случаям п. 2 ст. 235 ГК относит: обращение взыскания на имущество по обязательствам; отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу; отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка; выкуп бесхозно содержимых культурных ценностей, домашних животных; реквизицию; конфискацию, национализацию; другие случаи, предусмотренные в ГК РФ. При этом, как записано в п. 3 ст. 35 Конституции РФ, «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения».

Защита права собственности и других вещных прав осуществляется с помощью двух вещно-правовых исков: виндикационного и негаторного. При виндикационном иске собственник, иной обладатель названного в законе вещного права вправе истребовать принадлежащее

ему имущество из чужого незаконного владения. При негаторном иске собственник, иной указанный обладатель вещного права может требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения.

§ 2. Обязательственное право

Обязательственное право представляет собой совокупность гражданско-правовых норм, регулирующих динамику движения объектов гражданского права в рамках гражданско-правовых отношений. В этом состоит основное отличие обязательственного права от права собственности и других вещных прав, определяющих правовое положение и содержание прав обладателей на принадлежащие им объекты, находящиеся в статическом состоянии.

Из 1551 статей, включенных в ГК РФ, на долю собственно обязательственного права, не считая статей обязательно-правового характера в разделе V ГК РФ о наследственном праве и в разделе VI ГК РФ, посвященном праву на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, не говоря уже о разделе II о праве собственности и других вещных правах, приходится 803 статьи, т. е. более половины статей, включенных в ГК РФ.

Легально обязательственное право базируется на ст. 307 ГК РФ о понятии обязательства и основаниях его возникновения. «В силу обязательства, — говорится в данной статье, — одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенные действия, как то: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т. п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника изменения его обязанности. Обязательства возникают из договора, вследствие причинения вреда и из иных оснований, указанных в настоящем Кодексе».

В понятии гражданско-правового обязательства закреплена модель исходно-простейшей структуры связи сторон в обязательстве: у одной стороны имеется право требования на совершение (воздержание от совершения) действия, входящего в содержание обязательства, у другой — обязанность его совершения (воздержание о совершении). Указанная «одноклеточная» структура понятия не исключает создания на ее основе двух и более многоклеточных обязательно-правовых структур, при которых каждая из участвующих в них сторон может одновременно иметь права и обязанности по отношению друг к другу. «Если каждая из сторон по договору, — предусматривается в п. 2 ст. 308 ГК РФ, — несет обязанность в пользу другой стороны, она считается должником другой стороны в том, что обязана сделать в ее пользу, и одновременно ее кредитором в том, что имеет право от нее требовать».

Важно при этом отметить, что обязательство рассматривается как единое гражданское правоотношение, имеющее относительный характер. Права и обязанности, возлагаемые на кредиторов и должников, имеют юридическую силу только в отношении участников обязательства. Обязательство не создает обязанностей для не участвующих в нем третьих лиц. Обязательство может создавать для третьих лиц лишь права в отношении одной или обеих сторон обязательства в случаях, предусмотренных законом, иными правовыми актами или соглашениями сторон. Так, согласно п. 1 ст. 430 ГК РФ договором в пользу третьего лица признается договор, в котором стороны установили, что должник обязан произвести исполнение не кредитору, а указанному или не указанному в договоре третьему лицу, имеющему право требовать от должника исполнения обязательства в свою пользу (например, по договору перевозки груза, договору страхования, заключенного в пользу выгодоприобретателя).

Большое значение законодатель придает исполнению обязательства. Содержащиеся в ГК РФ правовые нормы основываются на действии и неукоснительном соблюдении принципов надлежащего исполнения обязательства (ст. 309), недопустимости не предусмотренного законом одностороннего отказа от исполнения обязательства (ст. 310), разумности и добросовестности поведения участников правоотношения (п. 3 ст. 10).

С целью повышения гарантий в исполнении лежащих на сторонах обязанностей исполнение может обеспечиваться неустойкой, залогом, удержанием имущества должника, поручительством, банковской гарантией, задатком и другими способами, предусмотренными законом или договором.

Неустойкой (штрафом, пенями) признается определенная законом или договором денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, в частности в случае просрочки исполнения.

В силу залога кредитор по обеспеченному залогом обязательству (залогодержатель) имеет право в случае неисполнения должником этого обязательства получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества (залогодателя), за изъятиями, установленными законом. Залог земельных участков, предприятий, зданий, сооружений, квартир и другого недвижимого имущества называется ипотекой.

Под *удержанием* понимается право кредитора, у которого находится вещь, подлежащая передаче должнику, в случае неисполнения должником в срок обязательства по оплате этой вещи или возмещения кредитору связанных с ней издержек и других убытков удерживать ее до тех пор, пока соответствующее обязательство не будет исполнено.

По договору *поручительства* поручитель обязан перед кредитором другого лица, являющегося должником кредитора, отвечать за неисполнение должником его обязательства полностью или в части.

В силу *банковской гарантии* банк, иное кредитное учреждение или страховая организация (гарант) по просьбе другого лица (принципала) дает письменное обязательство уплатить кредитору принципала (бенефициару) в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства денежную сумму по представлению письменного требования об ее уплате. Основаниями возникновения гарантии и ее осуществления являются три совершаемых указанными лицами сделки:

1) договор между принципалом и бенефициаром, например договор строительного подряда, по которому принципал в случае его неисполнения или ненадлежащего исполнения договора принимает на себя обязанность возмещения причиненных бенефициару убытков уплатой эквивалентной денежной суммы, оплачиваемой названным в договоре гарантом;

2) договор, заключаемый принципалом с гарантом, о предоставлении бенефициару банковской гарантии при нарушении принципалом своих обязанностей по договору, указанному в п. 1;

3) односторонняя сделка, совершаемая гарантом в пользу бенефициара об утрате денежной суммы по банковской гарантии.

Задатком признается денежная сумма, выдаваемая одной из договаривающихся сторон в счет причитающихся с нее по договору платежей другой стороне в доказательство заключения договора и в обеспечение его исполнения.

При неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательства наступает гражданско-правовая ответственность должника, а при просрочке кредитором принятия исполнения и ответственность кредитора перед должником.

Под гражданско-правовой ответственностью понимается обеспечиваемое принудительным исполнением со стороны государства применение к лицу, совершившему правонарушение, невыгодных для него имущественных санкций в форме возмещения потерь, понесенных потерпевшим, и несения дополнительных расходов, связанных с правонарушением.

Основными формами гражданско-правовой ответственности являются возмещение потерпевшему лицу понесенных им убытков и уплата неустойки, предусмотренной законом или договором.

Ответственность в виде возмещения убытков наступает при наличии следующих оснований: 1) совершенного правонарушения, выразившегося в неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательства (п. 1 ст. 393 ГК РФ); 2) причиненных правонарушением потерпевшему убытков (п. 1 ст. 393 ГК РФ); 3) вины лица, не исполнившего обязательства или исполнившего его ненадлежащим образом (п. 1 ст. 401

ГК РФ), а при осуществлении физическим или юридическим лицом предпринимательской деятельности — привлечения к ответственности без вины до пределов действия непреодолимой силы, т. е. чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельствах: стихийного бедствия, войны, запретов государства и т. п. (п. 3 ст. 401 ГК РФ).

Убытками считаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Ответственность в виде взыскания неустойки применяется при наличии первого и третьего оснований, требуемых при возмещении убытков. Наличие доказывания убытков, причиненных правонарушением, при этом не требуется.

Положениями ГК РФ о прекращении обязательств завершаются общие положения об обязательствах, относящихся ко всем видам гражданско-правовых обязательств безотносительно к основаниям их возникновения.

Обязательства, как это предусмотрено в п. 2 ст. 307 ГК РФ, возникают из договоров вследствие причинения вреда и иных оснований, указанных в настоящем Кодексе. В обобщенном и относительно конкретизированном виде по основаниям их возникновения в ГК РФ включены положения и нормы лишь по трем группам обязательств: обязательствам, возникающим из договоров, вследствие причинения вреда и обязательствам вследствие неосновательного обогащения. По иным основаниям, предусмотренным ст. 8 ГК РФ об основаниях возникновения гражданских прав и обязанностей, подобного рода отдельных разделов и глав в Гражданском кодексе не содержится. Правовые положения и нормы о них рассредоточены по конкретным институтам гражданско-правового регулирования.

Что касается оснований прекращения обязательств, то они могут прекращаться полностью или частично по основаниям, предусмотренным ГК РФ, другими законами, иными правовыми актами или договором (п. 1 ст. 407 ГК РФ). Прекращение обязательств допускается по двум категориям оснований: путем исполнения обязательства, что, естественно, считается наиболее желательным и наиболее разумным способом прекращения обязательства, и девятью другими способами, указанными в гл. 36 ГК РФ.

К числу других способов относятся: отступное, осуществляемое путем замены исполнения, предусмотренного обязательством, уплатой денег, передачей имущества и т. п.; зачет; новация, проводимая путем замены существующего обязательства другим обязательством;

совпадения должника и кредитора в действующем обязательстве; прощение долга; прекращение обязательства невозможностью исполнения; прекращение обязательства на основании акта государственного органа; смерть гражданина и ликвидация юридического лица.

В отдельную группу обязательств по основаниям их возникновения в ГК РФ выделены *обязательства, возникающие из договора*, являющиеся одними из наиболее распространенных в гражданском праве. Законодательные положения о них в Кодексе разделены на общие положения о договоре и отдельные виды обязательств, вытекающие из поименованных в ГК РФ договоров.

Положения законодателя в гражданско-правовом договоре имеют чрезвычайно важное значение в гражданском праве, имея в виду, что подавляющее большинство гражданско-правовых отношений возникает и функционирует именно на основе договоров, заключаемых по своей воле гражданами, организациями и публично-правовыми образованиями. Не приходится уже говорить и о том, что в системе комплексных правовых отношений, получающих все более широкое распространение в стране, ставшей на путь рыночной экономики, гражданско-правовому договору отводится центральное положение в правовом механизме, обеспечивающем жизнеспособность и развитие экономики в целом.

В гражданском праве понятие договора используется в четырех основных значениях.

Во-первых, под договором понимаются двусторонние и многосторонние сделки, являющиеся основаниями для возникновения или прекращения гражданского правоотношения. «Договором, — говорится в ст. 420 ГК РФ, — признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей».

Во-вторых, под договором понимается гражданское правоотношение, возникающее из и на основании договора как сделки. Именно в таком значении закрепляется в п. 1 ст. 307 ГК РФ понятие обязательства, о котором говорилось выше.

В-третьих, в практике понятие договора нередко используется в качестве письменного или иного материального носителя (формы) договора.

И наконец, в-четвертых, понятию договора придается комплексное значение, включающее в себя три значения, изложенных в предшествующих пунктах текста. В данном варианте употребляется понятие договора в разделе IV Кодекса об отдельных видах обязательства при характеристике включенных в него отдельных видов гражданско-правовых договоров.

В общих положениях о договоре наряду с понятием договора содержатся положения о свободе и действии договора, соотношении его

с законом, определяются правила толкования договора, излагаются положения, относящиеся к публичному договору, договору присоединения, предварительному договору, договору в пользу третьего лица.

Отдельные главы посвящены заключению договора, его изменению и расторжению.

В соответствии с ГК РФ договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих в указанных случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора, основным из которых считается соглашение о предмете договора.

Договор заключается посредством направления одной стороной другой оферты (предложения заключить договор) и ее акцепта (принятия предложения) другой стороной. Договор может быть заключен также, если иное не вытекает из его существа, путем проведения торгов. В этом случае договор заключается с лицом, выигравшим торги.

Согласно ст. 450 ГК РФ изменение и расторжение договора возможно по соглашению сторон, если иное не предусмотрено ГК РФ, другими законами или договором. По требованию одной из сторон договор может быть изменен или расторгнут по решению суда только: 1) при существенном нарушении договора другой стороной; 2) в иных случаях, предусмотренных ГК РФ, другими законами или договором.

Юридическая характеристика конкретных типов договора содержится в достаточно объемном выражении в разделе об отдельных видах обязательств. Данные договоры отличаются большим разнообразием по своей правовой природе, объектам и иным характеристикам.

В ГК РФ положения о договорах предусматриваются в следующей последовательности.

В первую очередь излагаются положения о договорах, связанных с передачей в собственность или пользование одним лицом другому вещи, являющейся предметом договора. К таким договорам относятся договоры купли-продажи, мены, дарения, ренты и пожизненного содержания с иждивением, аренды, найма жилого помещения и безвозмездного пользования, займа и кредита.

Во вторую группу входят договоры, в качестве предмета которых выступает работа. Это договоры подряда, выполнения научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ.

В третьей группе, являющейся самой многочисленной, находятся договоры, предмет которых составляют услуги. В их числе договоры о возмездном оказании услуг, перевозки, транспортной экспедиции, финансирования под уступку денежного требования, банковского вклада, банковского счета, хранения, страхования, поручения, комиссии, агентирования, доверительного управления имуществом, коммерческой концессии, простого товарищества. Приведенным перечнем не исчерпываются типы поименованных гражданских договоров. Многие из них включены в другие разделы ГК РФ, например догово-

ры об отчуждении исключительного права на произведение и лицензионные договоры, или в иные федеральные законы, например Закон о товарных биржах и биржевой торговле 1992 г.

Обязательства вследствие причинения вреда. Обязательства вследствие причинения вреда в отличие от обязательств, вытекающих из договора, выполняют исключительно охранительную функцию. Они направлены на восстановление нарушенных и оспариваемых гражданских прав физических и юридических лиц и установление гражданско-правовой ответственности за допущенные правонарушения.

Законодательство о возмещении причиненного вреда потерпевшим лицам основано на использовании так называемого генерального деликта, в соответствии с которым ответственность причинителя вреда наступает независимо от сферы и места совершения вреда на основании применения общего, а не специального закона, относящегося к индивидуальному виду правонарушения. «Вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, — говорится в п. 1 ст. 1064 ГК РФ, — подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред».

Основаниями возникновения обязательства вследствие причинения вреда являются четыре условия.

Во-первых, это наличие факта правонарушения (деликта), в результате которого причинен потерпевшему физическому или юридическому лицу вред, выразившийся в противозаконном нарушении субъективных имущественных или личных материальных благ либо неимущественных прав потерпевшего лица. Предполагается, что данное правонарушение совершено за пределами действия относительных правоотношений, возникших из договора, односторонней сделки и других предусмотренных законом оснований.

Во-вторых, возникновение вреда, явившегося следствием совершенного правонарушения. Указанный вред может выражаться в имущественных и (или) личных неимущественных последствиях для потерпевшего лица или его правопреемника, как то: наступившей смерти лица, потере здоровья, утрате или повреждении имущества, возникновении иных убытков, предусмотренных ст. 15 ГК РФ.

В-третьих, установление причинной связи между совершенным правонарушением и наступившим вредом.

В-четвертых, присутствие субъективного фактора в действиях (бездействии) лица, совершившего правонарушение: наличие вины или ее отсутствие в случаях, указанных в законе. Лицо, причинившее вред, говорится в п. 2 ст. 1064 ГК РФ, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине. Законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда, например при причинении вреда источником повышенной опасности.

Наряду с приведенными общими основаниями ответственности за причиненный вред в ГК РФ содержатся положения, посвященные специфическим видам деликтной ответственности. В их числе: 1) ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также должностными лицами; 2) ответственность за вред, причиненный полностью и частично дееспособными лицами; 3) ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих; 4) ответственность за вред, причиненный жизни или здоровью гражданина; 5) ответственность за вред, причиненный вследствие недостатков товаров, работ или услуг.

По всем названным видам деликтной ответственности способами возмещения вреда потерпевшему лицу являются возмещение в натуре (предоставление вещи того же рода и качества, исправление поврежденной вещи и т. п.) или возмещение причиненных убытков на основании п. 2 ст. 15 ГК РФ. При этом учитывается степень вины и имущественное положение лица, причинившего вред, за исключением случаев, когда вред возмещается в связи со смертью кормильца и возмещением расходов на погребение умершего лица. При наличии же вреда, возникшего вследствие умысла потерпевшего, возмещение вреда вообще не производится.

В отдельную категорию в ГК РФ вынесена ответственность по компенсации морального вреда. Под моральным вредом понимается причинение физических и нравственных страданий гражданину, нарушающих во всех случаях его личные неимущественные права и другие нематериальные блага, а в случаях, указанных в законе, и имущественные права. В качестве примера компенсации морального вреда за нарушение имущественных прав можно привести положение ст. 15 Федерального закона от 7 февраля 1992 г. № 2300-I «О защите прав потребителей»: «Моральный вред, причиненный потребителю вследствие нарушения изготовителем (исполнителем, продавцом...) прав потребителя, предусмотренных законами и правовыми актами Российской Федерации... подлежит компенсации причинителем вреда при наличии его вины».

Компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины причинителя вреда в случаях, когда вред причинен жизни или здоровью гражданина источником повышенной опасности; в результате незаконного его осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ; распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию; и в иных случаях, предусмотренных законом.

Юридическое лицо может быть привлечено к ответственности о компенсации морального вреда за распространение сведений, порочащих его деловую репутацию.

Поскольку моральный вред, причиненный гражданину или юридическому лицу, не может быть оценен конкретной денежной суммой, он компенсируется судом потерпевшему с учетом фактических обстоятельств, при которых был причинен вред, и индивидуальных особенностей потерпевшего.

Обязательства вследствие неосновательного обогащения. Обязательства вследствие неосновательного обогащения по своей юридической сущности в системе обязательственных отношений занимают особое резервно-ресурсное положение. Они возникают только тогда, когда все другие гражданско-правовые отношения, основанные на законе, другом правовом акте, договоре или односторонней сделке, праве собственности или ином вещном праве, наконец, обязательстве вследствие причинения вреда, не позволяют заинтересованному лицу возратить принадлежащее ему по праву имущество или возместить причиненный ему вред. «Лицо, которое без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований, — говорится в п. 1 ст. 1102 ГК РФ, — приобрело или сберегло имущество (приобретатель) за счет другого лица (потерпевшего), обязано возратить последнему неосновательно приобретенное или сбереженное имущество (неосновательное обогащение)».

При этом действиям приобретателя имущества, самого потерпевшего и третьих лиц, наличию или отсутствию их воли на приобретение неосновательно приобретенного или сбереженного имущества закон не придает никакого значения.

Наряду с иными требованиями положения и нормы о возврате неосновательного обогащения, при отсутствии или недостаточных основаниях о возврате имущества по другим видам правоотношений, подлежат также к требованиям: 1) о возврате исполненного по недействительной сделке; 2) об истребовании имущества собственником из чужого незаконного владения; 3) о возврате одной стороны в обязательстве к другой исполненного в связи с этим обязательства; 4) о возмещении вреда, в том числе причиненного недобросовестным поведением обогатившегося лица.

В ст. 1109 ГК РФ предусмотрены случаи о невозможности возврата неосновательно приобретенного или сбереженного имущества в качестве неосновательного обогащения.

К такому имуществу относятся: 1) имущество, переданное во исполнение обязательства до наступления срока исполнения, если обязательством не предусмотрено иное; 2) имущество, переданное во исполнение обязательства по истечении срока исковой давности;

3) заработная плата и приравненные к ней платежи, пенсии, пособия, стипендии, возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью; алименты и иные денежные суммы, предоставленные гражданину в качестве средства к существованию, при отсутствии недобросовестности с его стороны и счетной ошибки; 4) денежные суммы и иное имущество, предоставленное во исполнение несуществующего обязательства, если приобретатель докажет, что лицо, требующее возврата имущества, знало об отсутствии обязательства либо предоставило имущество в целях благотворительности.

§ 3. Наследственное право

Наследственному праву посвящен раздел V ГК РФ. Нормы этого раздела регулируют отношения, связанные с переходом наследственного имущества, принадлежавшего умершему (наследодателю) на день его смерти (время открытия наследства), другим лицам, а также публично-правовым образованиям в случаях, допустимых законом (наследники).

В состав наследственного имущества как единого целого могут входить вещи, иное имущество, в том числе имущественные права и обязанности, принадлежащие наследодателю. Не входят в состав наследственного имущества права и обязанности, неразрывно связанные с личностью наследодателя, в частности право на алименты, право возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью гражданина, а также права и обязанности, переход которых в порядке наследования не допускается законом, включая личные неимущественные права и другие нематериальные блага.

Наследование осуществляется по завещанию и по закону. При этом если говорить о гражданах как наследниках, то к наследованию могут призываться граждане, находящиеся в живых в день открытия наследства, а также зачатые при жизни наследодателя и родившиеся живыми после открытия наследства.

К наследованию по завещанию, помимо граждан, могут призываться указанные в нем юридические лица, существующие на день открытия наследства, а также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, иностранные государства и международные организации.

К наследованию по закону, помимо гражданских и юридических лиц, могут призываться Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования при наследовании выморочного имущества (имущества, не переходящего к наследникам, включенным в очередь при наследовании по закону в соответствии со ст. 1151 ГК РФ).

В ст. 1117 ГК РФ предусмотрена категория недостойных наследников, которые в связи со своим противоправным поведением по отношению к наследодателю и (или) наследникам по решению суда могут быть исключены из числа наследников, призываемых к наследованию имущества по конкретному делу.

Одним из важнейших принципов современного наследственного права, предусмотренных ГК РФ, является принцип свободы завешания. Согласно ст. 1119 ГК РФ завещатель вправе по своему усмотрению завещать имущество любым лицам, любым образом определять доли наследников в наследстве, лишать наследства одного, нескольких или всех наследников по закону, не указывая причин такого лишения, а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, включать в завещание иные распоряжения. Завещатель вправе отменить завещание, не указывая при этом причины его отмены или изменения.

Свобода завешания ограничивается правилами об обязательной доле в наследстве, в соответствии с которыми несовершеннолетние или нетрудоспособные дети наследодателя, его нетрудоспособный супруг и родители, а также нетрудоспособные иждивенцы наследодателя, подлежащие призванию к наследованию, наследуют независимо от содержания завешания не менее половины доли, которая причиталась бы каждому из них при наследовании по закону (ст. 1149 ГК РФ).

Завешание должно быть составлено в письменной форме и удостоверено нотариусом или в случаях, указанных в ст. 1127 ГК РФ, другими уполномоченными законом лицами.

При этом наследники каждой последующей очереди наследуют, если нет наследников предшествующих очередей. Наследники одной очереди наследуют в равных долях, за исключением наследников, наследующих по праву представления. При наследовании по праву представления доля наследника по закону, умершего до открытия наследства или одновременно с наследодателем, переходит к его соответствующим потомкам и делится между ними поровну. Право представления применяется в пределах действия трех первых очередей.

Наследниками первой очереди по закону являются дети, супруг и родители наследодателя; второй очереди — полнородные и неполнородные братья и сестры наследодателя, его дедушка и бабушка по отцу и матери; третьей очереди — полнородные и неполнородные братья и сестры родителей наследодателя (дяди и тети наследодателя).

Наследство как по завешанию, так и по закону должно быть принято в течение шести месяцев со дня открытия наследства. Принятие наследства осуществляется подачей нотариусу по месту открытия наследства заявления наследника о принятии наследства либо заявления наследника о выдаче свидетельства о праве на наследство.

§ 4. Право на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации

Право на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации представляет собой комплексное образование, включающее наряду с гражданско-правовыми нормами нормы административного и процессуального права. В ГК РФ ему отведена полностью часть четвертая, состоящая из 326 статей, образующих раздел VII Кодекса.

Под результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации следует понимать охраняемые законом вновь созданные нематериальные объекты интеллектуальной деятельности человека, выраженные в объективной форме, допускающие возможность их практического использования в той сфере жизнедеятельности общества, ради которой они созданы.

Основу правового регулирования отношений с их участием составляет положение ст. 44 Конституции РФ о свободе творческой и преподавательской деятельности, являющейся неотъемлемой составной частью понятия прав человека и гражданина, закрепленных в гл. 2 Конституции РФ. «Каждому, — предусматривается в указанной статье, — гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом».

Под интеллектуальной собственностью, гарантированной Конституцией РФ, в данном случае понимаются субъективные права человека и гражданина на результаты занятия творческой (интеллектуальной) деятельностью и средства их индивидуализации. Данные права, в совокупности называемые правом интеллектуальной деятельности, включают в себя право авторства, право на имя и иные личные неимущественные права автора (п. 2 ст. 1228 ГК РФ), а также исключительные имущественные права на использование результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации (ст. 1229 ГК РФ).

Изложенное понятие интеллектуальной собственности как субъективного права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации находится в соответствии со Стокгольмской конвенцией по учреждению Всемирной организации интеллектуальной собственности от 14 июля 1967 г., участником которой является Российская Федерация.

Согласно п. VIII ст. 2 этой Международной конвенции «интеллектуальная собственность включает права, относящиеся к литературным, художественным и научным произведениям; исполнительской деятельности артистов, звукозаписи, радиотелевизионным передачам; изобретениям во всех сферах человеческой деятельности; научным открытиям; промышленным образцам; товарным знакам, знакам обслу-

живания, фирменным наименованиям и коммерческим обозначениям; защите недобросовестной конкуренции; а также все другие права, относящиеся к интеллектуальной собственности в производственной, научной, литературной и художественной деятельности».

Юридическая природа права интеллектуальной собственности и порядок его осуществления иные, нежели те, которые присущи праву собственности на вещи. Поэтому положения и нормы закона, относящиеся к праву собственности на вещи, неприменимы к праву интеллектуальной собственности. И наоборот.

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с использованием права на результаты интеллектуальной собственности и средства индивидуализации, осуществляется по следующим направлениям: 1) авторское право и смежные права; 2) патентное право; 3) правовая охрана других результатов интеллектуальной деятельности; 4) права на средства индивидуализации юридических лиц, предприятий, товаров, работ и услуг. В первых трех направлениях речь идет о творческом характере интеллектуальной деятельности по получению результатов в указанной сфере деятельности, в четвертом — об интеллектуально-коммерческом характере деятельности.

Авторское право и смежные права. Законодательство об авторском праве и смежных правах регулирует отношения по созданию и использованию произведений науки, литературы и искусства независимо от достоинств и назначения произведения, а также от способа его выражения. К объектам авторского права и смежных прав относятся:

- литературное произведение;
- драматические и музыкально-драматические произведения;
- хореографические произведения и пантомимы;
- музыкальные произведения с текстом или без текста;
- аудиовизуальные произведения;
- произведения живописи, скульптуры, графики, дизайна, графические рассказы, комиксы и другие произведения изобразительного искусства;
- произведения декоративно-прикладного и сценографического искусства;
- произведения архитектуры, градостроительства и садово-паркового искусства, в том числе в виде проектов, чертежей, изображений и макетов;
- фотографические произведения и произведения, полученные способами, аналогичными фотографии;
- географические, геологические и другие карты, планы, эскизы и пластические произведения, относящиеся к географии, топографии и другим наукам;
- другие произведения.

К объектам авторских прав также относятся программы для ЭВМ, которые охраняются как литературные произведения; производные произведения, т. е. произведения, представляющие собой переработку другого произведения, в том числе переводы с одного языка на другой, обработки, экранизации, аранжировки, инсценировки; составные произведения, т. е. произведения, представляющие собой по договору или расположению материалов результат творческого труда, включая антологии, энциклопедии, базы данных, атласы.

Авторские права распространяются как на опубликованные, так и на неопубликованные произведения, выраженные в какой-либо объективной форме.

Первоначальным субъектом авторского права является лицо, чьим творческим трудом создано произведение. Производным субъектом интеллектуальных авторских прав может быть любое лицо, в том числе и юридическое лицо, в результате перехода к нему авторских прав по наследству, авторскому договору, в результате создания служебных произведений и т. д.

Автору произведения принадлежат следующие права: 1) право авторства; 2) право на имя; 3) право на неприкосновенность произведения; 4) право на обнародование произведения; 5) исключительное право на произведение, связанное с его использованием. В случаях, предусмотренных ГК РФ, ему могут принадлежать и другие права, включая право на вознаграждение за использование служебного произведения.

Срок действия права авторства на имя и неприкосновенность произведения не ограничен во времени как в период жизни автора, так и после его смерти. Исключительное право на произведение действует в течение всей жизни автора и 70 лет, считая с 1 января, следующих за годом смерти автора.

В гл. 70 ГК РФ подробно излагаются положения, относящиеся к использованию произведения, видам и способам заключения и действия авторских договоров, охране авторских прав.

Под правами, смежными с авторскими, понимаются права обладателей на результаты исполнительской деятельности (исполнения), на фонограммы, на сообщение в эфир или по кабелю радио- и телепередач (вещание организаций эфирного кабельного вещания), на содержание баз данных, а также на произведения науки, литературы и искусства, впервые обнародованные после их перехода в общественное достояние.

Патентное право. Законодательство, посвященное патентному праву, регулирует отношения, связанные с созданием и использованием изобретений, полезных моделей и промышленных образцов. Под изобретением понимается техническое решение в любой области, относящееся к продукту (в частности, устройству, веществу, штамму

микроорганизма, культуре клеток растений или животных) или способу (процессу осуществления действий над материальными объектами с помощью материальных средств). Изобретению предоставляется охрана, если оно является новым, имеет изобретательский уровень и промышленно применимо.

В качестве полезной модели охраняется техническое решение, относящееся к устройству. Полезной модели предоставляется правовая охрана, если она является новой и промышленно применимой.

Промышленным образцом признается художественно-конструкторское решение изделия промышленного или культурно-ремесленного производства, определяющее его внешний вид. Промышленному образцу предоставляется правовая охрана, если по своим существенным признакам он является новым и оригинальным.

Автором изобретения, полезной модели или промышленного образца является гражданин, творческим трудом которого создан соответствующий результат интеллектуальной деятельности. Все другие лица, включая юридических лиц, использующие их на законных основаниях (по договору, созданию служебного изобретения, полезной модели или промышленного образца, наследованию и т. д.), называются правообладателями.

Автору принадлежит право авторства на изобретение, полезную модель или промышленный образец, право на имя, право на получение патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец, исключительное право на использование данных объектов патентного права и другие указанные в ГК РФ права, в том числе право на получение вознаграждения за использование служебного изобретения.

Патент на изобретение, полезную модель или промышленный образец, выдаваемый федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности, удостоверяет приоритет изобретения, полезной модели или промышленного образца, авторство и исключительное право на изобретение, полезную модель или промышленный образец. Патент выдается на основании проведенной государственной регистрации изобретения, полезной модели или промышленного образца в Государственном реестре, ведущемся в указанном исполнительном органе власти. Срок действия исключительного права составляет на изобретение двадцать лет, на полезную модель — десять лет, на промышленный образец — пятнадцать лет. В случаях, указанных в ст. 1363 ГК РФ, допускается продление названных сроков.

В ГК РФ содержится положение, посвященное понятию служебного изобретения, полезной модели и промышленного образца, подаче и рассмотрению заявки на выдачу патента на изобретение, полезную модель и промышленный образец, проведению экспертизы данной за-

явки, осуществлению и охране прав, принадлежащих авторам и правообладателям.

Правовая охрана других результатов интеллектуальной деятельности. Правовая охрана других результатов интеллектуальной деятельности осуществляется на основании положений, предусмотренных в части четвертой ГК РФ. К рассматриваемым результатам интеллектуальной деятельности относятся селекционные достижения, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау) и использование результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии.

Права на средства индивидуализации юридических лиц, предприятий, товаров, работ и услуг. Объектами данных прав их обладателей служат фирменные наименования, товарные знаки и знаки обслуживания, наименования места происхождения товаров, коммерческие обозначения, положения о которых содержатся в части четвертой ГК РФ.

Р а з д е л VI

ОСНОВЫ ТРУДОВОГО ПРАВА

Г л а в а 1

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЩЕЙ ЧАСТИ

ТРУДОВОГО ПРАВА

§ 1. Понятие трудового права

Как известно из общей теории права, деление его на отрасли и институты осуществляется с учетом предмета и метода правового регулирования. Определить этот предмет — значит установить тот круг общественных отношений, которые регулируются нормами данной отрасли права, и классифицировать их на соответствующие группы.

Трудовое право — одна из ведущих отраслей российского права. Оно играет важную роль в регулировании трудовых отношений работников с организациями независимо от форм собственности и хозяйствования. С трудовым законодательством приходится иметь дело каждому гражданину с того момента, когда он реализовал свое конституционное право на свободу труда путем заключения трудового договора.

Среди отношений, составляющих в своей совокупности предмет трудового права, главное место занимают трудовые отношения между работником и работодателем, возникающие по поводу организации и системы оплаты труда работников.

Трудовой кодекс РФ дает легальное определение трудовых отношений.

В соответствии со ст. 15 Кодекса трудовые отношения — это отношения, основанные на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции (работы по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой ему работы), подчинении работника правилам внутреннего трудового распорядка при обеспечении работодателем условий труда, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, трудовым договором.

Возникновение отношений на основании трудового договора означает включение гражданина в личный состав организации в целях выполнения им конкретных функций (работы), определяемых специальностью, квалификацией, должностью, с подчинением внутреннему трудовому распорядку, режиму труда и другим особенностям организации труда в данной организации.

Кроме трудовых, трудовое право регулирует иные непосредственно связанные общественные отношения, входящие в его предмет. К ним относятся отношения:

- по организации труда и управлению трудом;
- трудоустройству у данного работодателя;
- профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников непосредственно у данного работодателя;
- социальному партнерству, ведению коллективных переговоров, заключению коллективных договоров и соглашений;
- участию работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства в предусмотренных законом случаях;
- материальной ответственности работодателей и работников в сфере труда;
- надзору и контролю (в том числе профсоюзному контролю) за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда);
- разрешению трудовых споров;
- обязательному социальному страхованию в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Кроме предмета, трудовое право имеет свой метод правового регулирования. Метод трудового права является сущностной категорией данной отрасли права. Если предмет данной отрасли права отвечает на вопрос «что?», т. е. какие общественные отношения регулируют ее нормы, то метод отвечает на вопрос «как они регулируют?», т. е. какими приемами, способами. Метод трудового права отражает не только суть его норм, но и порядок их принятия и применения.

Трудовое право является самостоятельной отраслью российского права, регулирующей трудовые отношения работников с работодателем, а также иные непосредственно связанные с ними отношения.

Трудовое право занимает особое место в системе российского права. Оно определяет порядок приема, перевода, увольнения работников, системы и нормы оплаты труда, устанавливает меры поощрения за успехи в труде, дисциплинарные взыскания за нарушение трудовой дисциплины, правила по охране труда, порядок рассмотрения трудовых споров (как индивидуальных, так и коллективных).

§ 2. Система трудового права

Каждая отрасль права, включая трудовое право, имеет свою систему норм, т. е. определенную их группировку и последовательность расположения в структуре отрасли. Система трудового права как отрасли права делится на Общую и Особенную части, каждая из которых регламентирует определенный круг вопросов. Система отрасли predetermined ее предметом.

Общая часть состоит из норм, имеющих общее значение. Ее нормы распространяются на все отношения трудового права. Сюда следует отнести нормы, регулирующие предмет отрасли, принципы трудового права, источники трудового права, действие трудового права во времени и пространстве, по кругу лиц, правоотношения в сфере трудового права, социальное партнерство в сфере труда.

Особенная часть начинается с института содействия занятости и трудоустройства, трудового договора, рабочего времени, времени отдыха, заработной платы, дисциплины труда, материальной ответственности сторон трудового договора, охраны труда, трудовых споров и т. д.

Необходимо отличать систему отрасли трудового права от системы науки трудового права.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Трудового кодекса РФ целями трудового законодательства являются: 1) установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан; 2) создание благоприятных условий труда; 3) защита прав и интересов работников и работодателей.

Для российского трудового права, как и для всего права в целом, характерны такие функции, как регулятивная и охранительная. Кроме того, трудовому праву присущи следующие специфические функции: социальная, воспитательная, защитная, функция развития производственной демократии.

§ 3. Источники трудового права

Под источниками трудового права следует понимать официально установленные или санкционированные государством формы нормативных правовых актов, в которых закрепляются обязательные правила регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Важнейшим источником права в целом, в том числе и трудового, является Конституция РФ. В ней определены основополагающие принципы правового регулирования труда (ст. 2, 7, 8, 15, 19, 30, 32, 37, 41, 43, 46, 53 и др.).

В системе источников трудового права после Конституции РФ важное место занимает ТК РФ. Он является кодифицированным актом на уровне Российской Федерации.

Трудовой кодекс РФ состоит из 6 частей, 14 разделов, 63 глав.

Формы источников трудового права предусмотрены в ст. 5—10 ТК РФ.

Его положения распространяются на всех работников и работодателей, заключивших трудовой договор, нормы обязательны для применения на всей территории РФ для всех работодателей (юридических или физических лиц) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности.

К источникам трудового права также относятся, например: Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»¹, Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей»² и др.

В систему источников трудового права входят подзаконные нормативные правовые акты. Среди них следует указать нормативные указы Президента РФ, например Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы».

Среди нормативных правовых актов, регулирующих трудовые отношения, важное место занимают постановления Правительства РФ, например от 22 апреля 1997 г. № 458 «Об утверждении порядка регистрации безработных граждан». Постановлениями Правительства РФ утверждаются положения, разрабатываемые по тем или иным вопросам в сфере трудовых отношений. Так, Положение об организации общественных работ утверждено постановлением Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 875. К источникам относятся также постановления и разъяснения Министерства здравоохранения и социального развития РФ (ранее — Минтруд России).

Одна из существенных особенностей правового регулирования труда состоит в том, что по некоторым вопросам законодательные акты содержат лишь основополагающие, исходные положения, предоставляя право работодателю устанавливать конкретные правила.

В качестве источника локального регулирования условий труда выступают коллективные договоры, нормативные соглашения, правила внутреннего трудового распорядка. В настоящее время роль и значение локальных нормативных актов существенно возрастают.

§ 4. Принципы правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также Конституцией РФ основные принципы трудового права закреплены в ст. 2 ТК РФ.

¹ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915; 2004. № 35. Ст. 3608.

² СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4741.

Кроме отраслевых принципов, в трудовом праве существуют внутриотраслевые принципы, т. е. принципы отдельных институтов как общей, так и особенной части (например, институт социального партнерства в сфере труда, трудовой договор, охрана труда, трудовые споры).

§ 5. Социальное партнерство в сфере труда

В соответствии со ст. 23 ТК РФ социальное партнерство в сфере труда следует рассматривать как систему взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленную на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Социальное партнерство осуществляется на основе двенадцати основных принципов, которые закреплены в ст. 24 ТК РФ.

Сторонами социального партнерства являются работники и работодатели в лице уполномоченных в установленном порядке представителей.

Система социального партнерства включает следующие уровни: федеральный, межрегиональный, региональный, отраслевой (межотраслевой), территориальный и локальный. Речь идет о соответствующих соглашениях. Низший уровень — это уровень организации, т. е. коллективный договор конкретной организации.

В ТК РФ социальному партнерству посвящена ч. II, которая состоит из семи глав (3—9).

Первый вид социального партнерства — коллективный договор. Статья 40 ТК РФ содержит легальное его определение. **Коллективный договор** — это правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения в организации или у индивидуального предпринимателя и заключаемый работниками и работодателем в лице их представителей. Он может быть заключен в организации в целом, в ее филиалах, представительствах и иных обособленных структурных подразделениях.

В условиях перехода к рыночным отношениям коллективный договор становится основным правовым актом, определяющим условия труда и иные, тесно связанные с трудовыми условиями для работников организации.

Заключению коллективного договора предшествуют коллективные переговоры. Инициатором коллективных переговоров может выступать любая из сторон коллективного договора.

Содержание и структура коллективного договора определяются сторонами.

Первой большой группой в коллективном договоре являются взаимные обязательства работодателей и работников, которые нашли свое отражение в ч. 2 ст. 41 ТК РФ.

В коллективный договор включаются нормативные положения, если в действующих законодательных актах содержится прямое предписание об обязательном закреплении этих положений в коллективном договоре.

Коллективный договор заключается на срок до трех лет. Он вступает в силу со дня подписания его сторонами либо со дня, установленного в коллективном договоре, и действует в течение всего срока.

Второй вид социального партнерства в сфере труда — это соглашение.

Соглашение — правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения и устанавливающий общие принципы регулирования связанных с ними экономических отношений, заключаемый между полномочными представителями работников и работодателей на федеральном, межрегиональном, региональном, отраслевом (межотраслевом) и территориальном уровнях социального партнерства и в пределах их компетенции.

В соглашение могут включаться взаимные обязательства сторон по таким вопросам, как оплата труда; режимы труда и отдыха; развитие социального партнерства. По желанию сторон соглашением могут регулироваться и иные вопросы.

В зависимости от сферы регулируемых социально-трудовых отношений могут заключаться соглашения: генеральное, межрегиональное, региональное, отраслевое (межотраслевое), территориальное и иные соглашения (ст. 45 ТК РФ).

Соглашения по договоренности сторон, участвующих в коллективных переговорах, могут быть двусторонними и трехсторонними.

Соглашение вступает в силу со дня его подписания сторонами либо со дня, установленного соглашением. Срок действия соглашения определяется самими сторонами, но не может превышать трех лет. Стороны имеют право один раз продлить действие соглашения на срок не более трех лет.

Трудовое законодательство предусматривает ответственность сторон социального партнерства (ст. 54–55 ТК РФ).

Г л а в а 2

ТРУДОВОЙ ДОГОВОР

§ 1. Понятие и содержание трудового договора

В Российской Федерации труд свободен. Каждый гражданин имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Важным завоеванием является

то, что запрещено применение принудительного труда (ч. 2 ст. 37 Конституции РФ).

Граждане могут осуществлять свое право на свободу труда в следующих формах:

- заключение трудового договора;
- вступление — прием в члены корпоративной организации;
- избрание на выборную должность;
- направление на работу молодых специалистов после окончания соответствующих специальных учебных заведений;
- индивидуальная и частнопредпринимательская деятельность.

Из перечисленных форм реализации права граждан на свободу труда главным является трудовой договор.

Трудовой договор — соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции; обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права: коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением; своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя (ст. 56).

Сторонами трудового договора являются работодатель и работник. Работник — физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем. Работодатель — физическое либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником.

Законодатель (ст. 63 ТК РФ) устанавливает возрастной ценз при приеме на работу. Заключение трудового договора допускается с лицами, достигшими 16-летнего возраста.

В установленных законом случаях прием на работу осуществляется с лицами, достигшими 15 лет, а в некоторых случаях — 14 лет.

В соответствии со ст. 64 ТК РФ запрещается необоснованный отказ в заключении трудового договора. Необоснованный отказ в заключении трудового договора может быть обжалован в суд.

При приеме на работу работодатель вправе требовать документы от лица, поступающего на работу. Перечень таких документов предусмотрен ст. 65 ТК РФ. В отдельных случаях с учетом специфики работы ТК РФ, иными федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ может предусматриваться необходимость предъявления при заключении трудового договора дополнительных документов.

Запрещается требовать от лица, поступающего на работу, документы помимо предусмотренных ТК РФ, иными федеральными за-

конами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Под содержанием любого договора понимается совокупность его условий, которые определяют права и обязанности сторон. В зависимости от порядка их установления различают два вида условий трудового договора: а) непосредственные, устанавливаемые соглашением сторон при заключении трудового договора; б) производные, устанавливаемые законодательством.

Статьей 57 ТК РФ определено, что относится к обязательным и дополнительным условиям трудового договора.

Обязательными для включения в трудовой договор являются следующие условия:

- место работы, а в случае, когда работник принимается для работы в филиале, представительстве или ином обособленном структурном подразделении организации, расположенном в другой местности, — место работы с указанием обособленного структурного подразделения и его местонахождения;

- трудовая функция (работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретный вид поручаемой работнику работы);

- дата начала работы, а в случае, когда заключается срочный трудовой договор, — также срок его действия и обстоятельства (причины), послужившие основанием для заключения срочного трудового договора в соответствии с ТК РФ или иным федеральным законом.

Кроме того, в трудовом договоре могут предусматриваться дополнительные условия, не ухудшающие положение работника по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, в частности:

- об уточнении места работы (с указанием структурного подразделения и его местонахождения) и (или) о рабочем месте;

- об испытании;

- о неразглашении охраняемой законом тайны (государственной, служебной, коммерческой и иной);

- об обязанности работника отработать после обучения не менее установленного договором срока, если обучение проводилось за счет средств работодателя;

- о видах и об условиях дополнительного страхования работника;

- об улучшении социально-бытовых условий работника и членов его семьи;

- об уточнении применительно к условиям работы данного работника прав и обязанностей работника и работодателя, установленных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

§ 2. Срок трудового договора

Трудовые договоры могут заключаться в соответствии со ст. 58 ТК РФ:

- 1) на неопределенный срок;
- 2) на определенный срок.

Срочный трудовой договор заключается, когда трудовые отношения не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом характера предстоящей работы или условий ее выполнения, а именно в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 59 ТК РФ. В случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 59 ТК РФ, срочный трудовой договор может заключаться по соглашению сторон трудового договора без учета характера предстоящей работы и условий ее выполнения.

Если в трудовом договоре не оговорен срок его действия, то договор считается заключенным на неопределенный срок.

В случае, когда ни одна из сторон не потребовала расторжения срочного трудового договора в связи с истечением срока его действия и работник продолжает работу после истечения срока действия трудового договора, условие о срочном характере трудового договора утрачивает силу и трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок.

Трудовой договор, заключенный на определенный срок, при отсутствии достаточных к тому оснований, установленных судом, считается заключенным на неопределенный срок.

Запрещается заключение срочных трудовых договоров в целях уклонения от предоставления прав и гарантий, предусмотренных для работников, с которыми заключается трудовой договор на неопределенный срок.

Трудовой договор заключается в письменной форме, составляется в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр передается работнику, другой хранится у работодателя.

Прием на работу оформляется приказом (распоряжением) работодателя, изданным на основании заключенного трудового договора. Содержание приказа (распоряжения) работодателя должно соответствовать условиям заключенного трудового договора.

Приказ (распоряжение) работодателя о приеме на работу объявляется работнику под расписку в трехдневный срок со дня подписания трудового договора.

При заключении трудового договора соглашением сторон может быть предусмотрено **испытание** работника в целях проверки его соответствия поручаемой работе. Условие об испытании должно быть указано в трудовом договоре. Отсутствие в трудовом договоре условия об испытании означает, что работник принят без испытания.

В период испытания на работника распространяются положения законов, иных нормативных правовых актов, локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения.

Для определенных категорий граждан испытательный срок при приеме на работу не устанавливается (ст. 70 ТК РФ).

Срок испытания не может превышать трех месяцев, а для руководителей организаций и их заместителей, главных бухгалтеров и их заместителей, руководителей филиалов, представительств и иных обособленных структурных подразделений организаций — шести месяцев, если иное не установлено федеральным законом.

§ 3. Изменение трудового договора

Одной из форм изменения трудового договора является перевод на другую работу.

Трудовой кодекс РФ закрепил легальное понятие перевода на другую работу. Так, в соответствии со ст. 721 ТК РФ перевод на другую работу — постоянное или временное изменение трудовой функции работника и (или) структурного подразделения, в котором работает работник (если структурное подразделение было указано в трудовом договоре), при продолжении работы у того же работодателя, а также перевод на работу в другую местность вместе с работодателем. Перевод на другую работу допускается только с письменного согласия работника, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 72² Кодекса.

Трудовое законодательство в зависимости от специфики критериев предусматривает различную классификацию переводов на другую работу.

В зависимости от *срока* переводы подразделяются на постоянные и временные.

В зависимости от *места* перевода можно выделить: а) перевод на другую работу в той же организации; б) перевод в другую организацию (в той же местности); в) перевод в другую местность, хотя бы и вместе с организацией.

В зависимости от *инициативы* перевода различают: а) перевод по инициативе работодателя; б) перевод по инициативе работника.

Временный перевод на другую работу осуществляется по ст. 72² ТК РФ.

Перевод работника по его инициативе на другую работу может иметь место в случаях: работники, нуждающиеся по состоянию здоровья в предоставлении более легкой работы, в соответствии с медицинским заключением — временно или без ограничения срока (ст. 73 ТК

РФ); беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до полутора лет (ст. 254 ТК РФ).

Перевод на другую работу следует отличать от отстранения.

Отстранение от работы — это недопущение работодателем работника к выполнению его трудовой функции. Однако отстранение не является прекращением трудового договора.

Работодатель обязан отстранить от работы в случаях, предусмотренных ст. 76 ТК РФ.

§ 4. Прекращение трудового договора

Трудовое законодательство употребляет три термина применительно к прекращению трудовых отношений: «расторжение», «увольнение» и «прекращение» (последний термин является наиболее емким). Общие основания прекращения трудового договора предусмотрены ст. 77 ТК РФ, в которой указано 11 оснований. Однако трудовой договор может быть прекращен и по другим основаниям, предусмотренным ТК РФ и иными федеральными законами.

Во всех случаях днем увольнения работника является последний день его работы.

Согласно ст. 78 ТК РФ трудовой договор может быть в любое время расторгнут по соглашению сторон трудового договора.

Расторжение трудового договора по инициативе работника (по собственному желанию). Работник имеет право расторгнуть трудовой договор, предупредив об этом работодателя в письменной форме за две недели.

По соглашению между работником и работодателем трудовой договор может быть расторгнут и до истечения срока предупреждения об увольнении.

В случаях, когда заявление работника об увольнении по его инициативе (по собственному желанию) обусловлено невозможностью продолжения им работы (зачисление в образовательное учреждение, выход на пенсию и другие случаи), а также в случаях установленного нарушения работодателем трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, локальных нормативных актов, условий коллективного договора, соглашения или трудового договора работодатель обязан расторгнуть трудовой договор в срок, указанный в заявлении работника.

До истечения срока предупреждения об увольнении работник имеет право в любое время отозвать свое заявление. Увольнение в этом случае не производится, если на его место не приглашен в письменной форме другой работник, которому в соответствии с ТК РФ и иными федеральными законами не может быть отказано в заключении трудового договора.

По истечении срока предупреждения об увольнении работник имеет право прекратить работу. В последний день работы работодатель обязан выдать работнику трудовую книжку, другие документы, связанные с работой, по письменному заявлению работника и произвести с ним окончательный расчет.

Если по истечении срока предупреждения об увольнении трудовой договор не был расторгнут и работник не настаивает на увольнении, то действие трудового договора продолжается.

Расторжение трудового договора по инициативе работодателя. В силу ст. 81 ТК РФ трудовой договор может быть расторгнут работодателем в случаях:

1) ликвидации организации либо прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем;

2) сокращения численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя;

3) несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации;

4) смены собственника имущества организации (в отношении руководителя организации, его заместителей и главного бухгалтера);

5) неоднократного неисполнения работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;

6) однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей:

а) прогула, т. е. отсутствия на рабочем месте без уважительных причин в течение всего рабочего дня (смены), независимо от его (ее) продолжительности, а также в случае отсутствия на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня (смены);

б) появления работника на работе (на своем рабочем месте либо на территории организации-работодателя или объекта, где по поручению работодателя работник должен выполнять трудовую функцию) в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

в) разглашения охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой, служебной и иной), ставшей известной работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей, в том числе разглашения персональных данных другого работника;

г) совершения по месту работы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного его уничтожения или повреждения, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением судьи, органа, должностного лица, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

д) установленного комиссией по охране труда или уполномочен-

ным по охране труда нарушения работником требований охраны труда, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на производстве, авария, катастрофа) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий;

7) совершения виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основания для утраты доверия к нему со стороны работодателя;

8) совершения работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, несовместимого с продолжением данной работы;

9) принятия необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями и главным бухгалтером, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации;

10) однократного грубого нарушения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями своих трудовых обязанностей;

11) представления работником работодателю подложных документов при заключении трудового договора;

12) пункт утратил силу;

13) предусмотренных трудовым договором с руководителем организации, членами коллегиального исполнительного органа организации;

14) в других случаях, установленных ТК РФ и иными федеральными законами.

Порядок проведения аттестации (п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ) устанавливается трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, локальными нормативными актами, принимаемыми с учетом мнения представительного органа работников.

Не допускается увольнение работника по инициативе работодателя (за исключением случая ликвидации организации либо прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем) в период его временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске.

Кроме того, следует иметь в виду, что ТК РФ предусматривает прекращение трудового договора вследствие нарушения установленных ТК РФ или иным федеральным законом правил заключения трудового договора (ст. 83 ТК РФ).

В соответствии со ст. 178 ТК РФ при расторжении трудового договора в связи с ликвидацией организации (п. 1 ст. 81 ТК РФ) либо сокращением численности или штата работников организации (п. 2 ст. 81) увольняемому работнику выплачивается **выходное пособие** в размере среднего месячного заработка, а также за ним сохраняется средний ме-

сячный заработок на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения (с зачетом выходного пособия).

В исключительных случаях средний месячный заработок сохраняется за уволенным работником в течение третьего месяца со дня увольнения по решению органа службы занятости населения при условии, если в двухнедельный срок после увольнения работник обратился в этот орган и не был им трудоустроен.

Выходное пособие в размере двухнедельного среднего заработка выплачивается работникам в установленных законом случаях.

Г л а в а 3

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ ТРУДОВОГО ПРАВА

§ 1. Понятие и виды рабочего времени

Правовой основой регулирования рабочего времени являются нормы Конституции РФ, ТК РФ, положений о рабочем времени, правил внутреннего трудового распорядка.

Нормирование рабочего времени базируется на ч. 5 ст. 37 Конституции РФ, согласно которой работающему по трудовому договору гарантируется установленная федеральным законом продолжительность рабочего времени.

В ст. 91 ТК РФ дается определение рабочего времени. **Рабочее время** — это время, в течение которого работник в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка организации и условиями трудового договора должен исполнять трудовые обязанности, а также иные периоды времени, которые в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами относятся к рабочему времени.

Действующее трудовое законодательство предусматривает три вида рабочего времени: 1) нормальное; 2) сокращенное; 3) неполное.

Для подавляющего большинства работников установлена *нормальная продолжительность рабочего времени*. Она не может превышать 40 часов в неделю. Работодатель обязан вести учет времени, фактически отработанного каждым работником.

При *сокращенной продолжительности рабочего времени* нормальная продолжительность рабочего времени уменьшается: на 16 часов в неделю — для работников в возрасте до 16 лет; 5 часов в неделю — для работников, являющихся инвалидами I или II группы; 5 часов в неделю — для работников в возрасте от 16 до 18 лет; 4 часа в неделю и более — для работников, занятых на работах с вредными и (или)

опасными условиями труда, в порядке, установленном Правительством РФ с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Продолжительность рабочего времени учащихся образовательных учреждений в возрасте до 18 лет, работающих в течение учебного года в свободное от учебы время, не может превышать половины норм, установленных для сокращенного рабочего времени (ст. 92 ТК РФ).

Неполное рабочее время по соглашению между работником и работодателем может устанавливаться как при приеме на работу, так и впоследствии. Работодатель обязан устанавливать неполный рабочий день или неполную рабочую неделю по просьбе беременной женщины, одного из родителей (опекуна, попечителя), имеющего ребенка в возрасте до 14 лет (ребенка-инвалида в возрасте до 18 лет), а также лица, осуществляющего уход за больным членом семьи в соответствии с медицинским заключением.

При работе на условиях неполного рабочего времени оплата труда работника производится пропорционально отработанному им времени или в зависимости от выполненного объема работ.

Работа на условиях неполного рабочего времени не влечет для работников каких-либо ограничений продолжительности ежегодного основного оплачиваемого отпуска, исчисления трудового стажа и других трудовых прав (ст. 93 ТК РФ).

Работа за пределами нормальной продолжительности рабочего времени может производиться как по инициативе работника (совместительство), так и по инициативе работодателя (сверхурочная работа).

По заявлению работника работодатель имеет право разрешить ему работу по другому трудовому договору в этой же организации по иной профессии, специальности или должности за пределами нормальной продолжительности рабочего времени в порядке *внутреннего совместительства*. Работник вправе заключить трудовой договор с другим работодателем для работы на условиях *внешнего совместительства*, если иное не предусмотрено ТК РФ или иным федеральным законом.

Сверхурочная работа — работа, выполненная работником по инициативе работодателя за пределами установленной для работника продолжительности рабочего времени: ежедневной работы (смены), а при суммированном учете рабочего времени — сверх нормального числа рабочих часов за учетный период.

Привлечение работодателем работника к сверхурочной работе допускается в случаях, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 99 ТК РФ.

Для некоторых категорий работников законодатель не допускает привлечение к сверхурочной работе.

Сверхурочные работы не должны превышать для каждого работника четырех часов в течение двух дней подряд и 120 часов в год.

§ 2. Режим рабочего времени

Режим рабочего времени должен предусматривать продолжительность рабочей недели (пятидневная с двумя выходными днями, шестидневная с одним выходным днем, рабочая неделя с предоставлением выходных дней по скользящему графику), работу с ненормированным рабочим днем для отдельных категорий работников, продолжительность ежедневной работы (смены), время начала и окончания работы, время перерывов в работе, число смен в сутки, чередование рабочих и нерабочих дней, которые устанавливаются коллективным договором или правилами внутреннего трудового распорядка организации в соответствии с ТК РФ, иными федеральными законами, коллективным договором, соглашениями.

Особенности режима рабочего времени и времени отдыха работников транспорта, связи и других, имеющих особый характер работы, определяются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

В ст. 101 ТК РФ предусматривается *ненормированный рабочий день*. Он является особым режимом работы, в соответствии с которым отдельные работники могут по распоряжению работодателя при необходимости привлекаться к выполнению своих трудовых функций за пределами нормальной продолжительности рабочего времени. Перечень должностей работников с ненормированным рабочим днем устанавливается коллективным договором, соглашением или правилами внутреннего трудового распорядка организации.

Возможно также установление *режима гибкого рабочего времени* (ст. 102 ТК РФ).

При работе в режиме гибкого рабочего времени начало, окончание или общая продолжительность рабочего дня определяется по соглашению сторон.

Работодатель обеспечивает отработку работником суммарного количества рабочих часов в течение соответствующих учетных периодов (рабочего дня, недели, месяца и др.).

В трудовом законодательстве существует такое понятие, как сменная работа (ст. 103 ТК РФ).

Сменная работа — работа в две, три или четыре смены — вводится в тех случаях, когда длительность производственного процесса превышает допустимую продолжительность ежедневной работы, а также в целях более эффективного использования оборудования, увеличения объема выпускаемой продукции или оказываемых услуг.

При сменной работе каждая группа работников должна производить работу в течение установленной продолжительности рабочего времени в соответствии с графиком сменности.

При составлении графиков сменности работодатель учитывает мнение представительного органа работников. Графики сменности,

как правило, являются приложением к коллективному договору.

Графики сменности доводятся до сведения работников не позднее чем за один месяц до введения их в действие. Работа в течение двух смен подряд запрещается.

В отдельных случаях допускается разделение рабочего дня на части (ст. 105 ТК РФ).

§ 3. Понятие и виды времени отдыха

Конституция РФ в ч. 5 ст. 37 закрепляет в числе социально-экономических прав право на отдых.

Время отдыха — время, в течение которого работник свободен от исполнения трудовых обязанностей и которое он может использовать по своему усмотрению.

Виды времени отдыха различаются в зависимости от периода его предоставления.

Действующее трудовое законодательство предусматривает следующие виды времени отдыха: 1) перерывы в течение рабочего дня (смены); 2) ежедневный (междусменный) отдых; 3) выходные дни (еженедельный непрерывный отдых); 4) нерабочие праздничные дни; 5) отпуска.

Перерыв для отдыха и питания. Такой перерыв в течение рабочего дня (смены) должен быть предоставлен продолжительностью не более двух часов и не менее 30 минут, который не включается в рабочее время.

Продолжительность перерыва устанавливается правилами внутреннего трудового распорядка организации или по соглашению между работником и работодателем.

Однако на работах, где по условиям производства (работы) предоставление перерывов для отдыха и питания невозможно, работодатель обязан обеспечить работнику возможность отдыха и приема пищи в рабочее время. Перечень таких работ, а также места для отдыха и приема пищи устанавливаются правилами внутреннего трудового распорядка организации.

В ст. 109 ТК РФ предусмотрены специальные перерывы для обогрева и отдыха.

Отдых между рабочими днями (сменами) начинается с момента окончания работы (смены) в один рабочий день и заканчивается в момент начала работы (смены) в следующий рабочий день. Его продолжительность зависит от продолжительности рабочего дня (смены), времени его окончания и времени начала следующего рабочего дня.

Еженедельный отдых представляет собой свободное от работы время между временем окончания работы в последний день календарной недели и временем начала работы в первый рабочий день следующей

календарной недели, включая выходные дни. Продолжительность еженедельного непрерывного отдыха не может быть менее 42 часов.

Выходные дни. Всем работникам предоставляются выходные дни (еженедельный непрерывный отдых). При пятидневной рабочей неделе работникам предоставляются два выходных дня в неделю, при шестидневной рабочей неделе — один выходной день.

Общим выходным днем является воскресенье. Второй выходной день при пятидневной рабочей неделе устанавливается коллективным договором или правилами внутреннего трудового распорядка организации. Оба выходных дня предоставляются, как правило, подряд.

В организациях, приостановка работы в которых в выходные дни невозможна по производственно-техническим и организационным условиям, выходные дни предоставляются в различные дни недели поочередно каждой группе работников согласно правилам внутреннего трудового распорядка организации (ст. 111 ТК РФ).

Нерабочие праздничные дни. Согласно ст. 112 ТК РФ нерабочими праздничными днями являются: 1, 2, 3, 4 и 5 января — Новогодние каникулы; 7 января — Рождество Христово; 23 февраля — День защитника Отечества; 8 марта — Международный женский день; 1 мая — Праздник Весны и Труда; 9 мая — День Победы; 12 июня — День России; 4 ноября — День народного единства.

При совпадении выходного и нерабочего дней выходной день переносится на следующий после праздничного рабочий день.

Заработная плата работников в связи с нерабочими праздничными днями не уменьшается. Сдельщикам за нерабочие праздничные дни производится оплата, размер которой определяется локальным нормативным актом организации, принимаемым с учетом мнения выборного профсоюзного органа, коллективным договором, соглашениями, трудовым договором.

В нерабочие праздничные дни допускаются работы, приостановка которых невозможна по производственно-техническим условиям (непрерывно действующие организации), работы, вызываемые необходимостью обслуживания населения, а также неотложные ремонтные и погрузочно-разгрузочные работы.

В целях рационального использования работниками выходных и нерабочих праздничных дней Правительство РФ вправе переносить выходные дни на другие дни.

Работа в выходные и нерабочие праздничные дни, как правило, запрещается. Существуют исключительные случаи привлечения работников к работе в выходные и нерабочие праздничные дни (ст. 113 ТК РФ).

Привлечение инвалидов, женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, к работе в выходные и нерабочие праздничные дни допускается только в случае, если такая работа не запрещена им по медицинским показаниям. При этом инвалиды, женщины, имеющие детей

в возрасте до трех лет, должны быть ознакомлены в письменной форме со своим правом отказаться от работы в выходной или нерабочий праздничный день.

Отпуска. Ежегодный отдых (отпуск) представляет собой длительный свободный от выполнения трудовых обязанностей непрерывный период, предоставляемый за работу в течение года.

Работникам предоставляются ежегодные отпуска с сохранением места работы (должности) и среднего заработка.

Ежегодный основной оплачиваемый отпуск предоставляется работникам продолжительностью 28 календарных дней. В отдельных случаях продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска может быть увеличена. Определенным категориям работников (например, педагогическим работникам) предоставляются ежегодные основные удлиненные оплачиваемые отпуска.

Кроме того, законодатель устанавливает дополнительные ежегодные отпуска. Они бывают как оплачиваемые, так и неоплачиваемые. Ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска предоставляются в соответствии со ст. 116–119 ТК РФ.

Порядок исчисления стажа работы, дающего право на ежегодный основной оплачиваемый отпуск, определен в ст. 121 ТК РФ.

В соответствии со ст. 122 ТК РФ оплачиваемый отпуск должен предоставляться работнику ежегодно.

Российское трудовое законодательство четко устанавливает очередность предоставления оплачиваемых отпусков, продление или перенесение ежегодного оплачиваемого отпуска, разделение ежегодного отпуска на части, отзыв из отпуска.

Кроме того, часть ежегодного оплачиваемого отпуска, превышающая 28 календарных дней, по письменному заявлению работника может быть заменена денежной компенсацией (ст. 126 ТК РФ).

Статья 128 ТК РФ предусматривает *отпуск без сохранения заработной платы*, который предоставляется по семейным обстоятельствам и другим уважительным причинам по письменному заявлению работника.

§ 4. Дисциплина труда

Трудовая дисциплина в организации обеспечивается созданием необходимых организационных и экономических условий для нормальной производительной работы. Она предполагает сознательное отношение к труду, вырабатывается методами убеждения, воспитания, а также поощрения за добросовестный труд.

Под дисциплиной труда следует понимать обязательное для всех работников подчинение правилам поведения, определяемым Трудовым кодексом, иными законами, коллективным договором, соглаше-

ниями, трудовым договором, локальными нормативными актами организации. Иными словами, **дисциплина труда** — это определенный порядок поведения участников совместного коллективного процесса.

Работник, состоящий в трудовых отношениях с работодателем, обязан: добросовестно исполнять свои трудовые обязанности, возложенные на него трудовым договором; соблюдать правила внутреннего трудового распорядка организации; соблюдать трудовую дисциплину; выполнять установленные нормы труда; соблюдать требования по охране труда и обеспечению безопасности труда; бережно относиться к имуществу работодателя и других работников; незамедлительно сообщать работодателю либо непосредственному руководителю о возникновении ситуации, представляющей угрозу жизни и здоровью людей, сохранности имущества работодателя.

В ст. 22 ТК РФ закреплены основные обязанности работодателя. Работодатель обязан в соответствии с ТК РФ, законами, иными нормативными правовыми актами, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права, трудовым договором создавать условия, необходимые для соблюдения работниками дисциплины труда.

Трудовой распорядок организации определяется правилами внутреннего трудового распорядка. Правила внутреннего трудового распорядка организации утверждаются работодателем с учетом мнения представительного органа работников организации. Они, как правило, являются приложением к коллективному договору.

В некоторых отраслях народного хозяйства для отдельных категорий работников действуют уставы и положения о дисциплине.

Действующее законодательство за образцовое выполнение трудовых обязанностей, повышение производительности труда, улучшение качества продукции, продолжительную и безупречную работу, новаторство в труде и за другие достижения в работе устанавливает **меры поощрения**. Они могут иметь как моральный (объявление благодарности, награждение почетной грамотой, представление к званию лучшего по профессии), так и материальный характер (выдача премии, награждение ценным подарком и т. д.).

В локальном порядке могут устанавливаться и другие меры поощрения.

За особые трудовые заслуги перед обществом и государством работники могут быть представлены к государственным премиям.

За нарушение трудовой дисциплины, т. е. совершение **дисциплинарного проступка**, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: 1) *замечание*; 2) *выговор*; 3) *увольнение по соответствующим основаниям*.

Законодатель устанавливает порядок применения дисциплинарных взысканий (ст. 193 ТК РФ).

До применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника объяснение в письменной форме. В случае отказа работника дать такое объяснение составляется соответствующий акт.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников, и не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Статья 195 ТК РФ предусматривает возможность применения мер дисциплинарной ответственности к руководителю организации, его заместителям по требованию представительного органа работников вплоть до увольнения.

§ 5. Материальная ответственность сторон трудового договора

Трудовое законодательство предусматривает материальную ответственность как работника, так и работодателя.

Законодатель обязывает работников организаций бережно относиться к имуществу организации, применять меры к предотвращению ущерба.

Материальная ответственность может быть возложена на работника лишь при одновременном наличии следующих обязательных условий: а) прямого действительного ущерба; б) противоправного поведения работника; в) причинной связи между действиями (или бездействием) работника и ущербом; г) вины работника в причинении ущерба своим действием или бездействием.

По правилам трудового законодательства материальную ответственность могут нести все работники, т. е. лица, состоящие в трудовых отношениях с работодателем.

Законодатель предусматривает два вида материальной ответственности работника: материальная ответственность в пределах его среднего месячного заработка (ст. 141 ТК РФ); полная материальная ответственность (ст. 243 ТК РФ).

Трудовое законодательство предусматривает порядок взыскания ущерба (ст. 248 ТК РФ).

Как уже говорилось, трудовое законодательство предусматривает материальную ответственность работодателя перед работником (ст. 234–236 ТК РФ). Так, работодатель обязан возместить работнику материальный ущерб, причиненный: 1) в результате незаконного

лишения его возможности трудиться; 2) имуществу работника; 3) в результате задержки выплаты заработной платы и других выплат, причитающихся работнику.

Нормами трудового права регламентируется также возмещение *морального вреда*, причиненного работнику. Если такой вред причинен работнику *неправомерными действиями или бездействием работодателя*, он возмещается работнику в денежной форме в размерах, определяемых соглашением сторон трудового договора.

§ 6. Охрана труда

В настоящее время вопросы охраны труда регулируются нормами ТК РФ, а также другими нормативными правовыми актами.

Охрана труда — это система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия.

Во всех организациях обеспечение здоровья работника и безопасности условий его труда возлагается на работодателя. Обязанности работодателя по созданию здоровых и безопасных условий труда закреплены в положениях (уставах) о предприятиях, в коллективных договорах, правилах внутреннего трудового распорядка.

Каждый работник имеет право на охрану труда, а именно: на рабочее место, защищенное от воздействия вредных или опасных производственных факторов, способных вызвать производственную травму или профессиональное заболевание, и т. д.

Статья 214 ТК РФ закрепляет обязанности работника в области охраны труда.

Конкретные обязанности законодатель возлагает на работодателя по обеспечению безопасных условий и охраны труда (ст. 212 ТК РФ).

Законодательство устанавливает дополнительные, повышенные гарантии в области охраны труда отдельным категориям работников. Это касается прежде всего *несовершеннолетних*, т. е. лиц, не достигших 18 лет. Так, запрещается применение труда лиц в возрасте до 18 лет на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, на подземных работах, а также на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию (например, игровой бизнес, работа в ночных кабаре и клубах, торговля спиртными напитками и др.).

Трудовое законодательство устанавливает *специальные нормы в области охраны труда женщин и лиц с семейными обязанностями* (гл. 41 ТК РФ).

§ 7. Трудовые споры

Статья 37 (ч. 4) Конституции РФ признает право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

Под трудовыми спорами следует понимать разногласия, возникающие по поводу применения трудового законодательства, установления либо изменений условий труда. Эти споры решаются в предусмотренном законом порядке.

Трудовые споры подразделяются на индивидуальные и коллективные.

Индивидуальный трудовой спор — неурегулированное разногласие между работодателем и работником по вопросам применения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора (в том числе об установлении или изменении индивидуальных условий труда), о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Индивидуальным трудовым спором признается спор между работодателем и лицом, ранее состоявшим в трудовых отношениях с этим работодателем, а также лицом, изъявившим желание заключить трудовой договор с работодателем, в случае отказа работодателя от заключения такого договора.

Индивидуальные трудовые споры могут быть рассмотрены как в общем порядке, так и непосредственно в судах без предварительного обращения в комиссию по трудовым спорам.

Коллективным трудовым спорам посвящена гл. 62 ТК РФ.

Под **коллективным трудовым спором** понимаются неурегулированные разногласия между работниками (их представителями) и работодателями (их представителями) по поводу установления и изменения условий труда (включая заработную плату), заключения, изменения и выполнения коллективных договоров, соглашений, а также в связи с отказом работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии локальных нормативных актов.

Порядок разрешения коллективного трудового спора состоит из следующих этапов: рассмотрение коллективного трудового спора примирительной комиссией, рассмотрение коллективного трудового спора с участием посредника и (или) в трудовом арбитраже.

Крайней мерой разрешения коллективного трудового спора является забастовка.

Раздел VII ОСНОВЫ УГОЛОВНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1 ПОНЯТИЕ УГОЛОВНОГО ПРАВА. УГОЛОВНЫЙ ЗАКОН

§ 1. Понятие, задачи, предмет и принципы уголовного права

Уголовное право является одной из отраслей российского права. **Уголовное право** — это система правовых норм, установленных *УК РФ, принятых высшим органом государственной власти — Федеральным Собранием РФ, определяющих преступность и наказуемость деяний, опасных для личности, общества и государства, общие положения, принципы, основания уголовной ответственности, цели и виды наказания, порядок их назначения, а также условия освобождения от уголовной ответственности и наказания.* Уголовное право основывается на положениях Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права и имеет признаки, свойственные российскому праву в целом.

Уголовное право имеет свое собственное содержание, что является основанием для его выделения в самостоятельную отрасль права, отличается от других отраслей права по своим задачам, предмету и способу регулирования, по содержанию. Уголовное право имеет своей **задачей** охрану общественных отношений от преступных посягательств и предупреждение преступлений. Статья 2 УК РФ перечисляет охраняемые общественные отношения: права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, окружающую среду, конституционный строй, мир и безопасность человечества.

Предметом регулирования уголовного права являются общественные отношения, которые возникают только в связи с совершением преступления между лицом, совершившим общественно опасное деяние, предусмотренное нормами уголовного закона, и государством в лице правоохранительных органов. В процессе осуществления этих отношений устанавливается виновность лица, признаки конкретного преступления и реализуется уголовная ответственность как обязанность лица отвечать за содеянное. **Способ** регулирования уголовно-

правовых отношений тоже специфичен. Нормы УК РФ определяют, какие общественно опасные деяния признаются преступлениями, и устанавливают наказания и другие меры уголовно-правового характера, подлежащие применению за совершенное преступление. **Содержание** уголовного права раскрывается в нормах УК РФ. Одни нормы закрепляют юридические понятия (например, понятие вины, невменяемости) и институты (например, институт соучастия). Другие нормы определяют признаки конкретных преступлений, а также виды и размеры уголовных наказаний, подлежащих применению за совершение преступления. Эти нормы относятся к Особенной части уголовного права. Общая и Особенная части уголовного права органически связаны между собой, представляют единое уголовное право.

Уголовное право тесно связано с понятием «уголовная политика», которая представляет собой совокупность существующих в обществе идей об основных направлениях и средствах борьбы с преступностью. Уголовная политика в Российской Федерации характеризуется двумя основными тенденциями. Первая — решительная борьба с наиболее опасными преступлениями, применение суровых мер уголовного наказания к лицам, совершившим тяжкие и особо тяжкие преступления, к организаторам и руководителям преступных объединений (банд, различных формирований и организаций). Вторая тенденция — смягчение уголовной ответственности за преступления небольшой или средней тяжести или замена ее мерами административной ответственности (при декриминализации преступлений).

Принципы уголовного права — это сформулированные в законе основополагающие идеи, которыми проникнуто содержание уголовного права в целом, находящие отражение в отдельных его нормах и институтах. Принципы уголовного права законодательно определены в статьях Общей части УК РФ: законность (ст. 3), равенство граждан перед законом и судом (ст. 4), вина (ст. 5), справедливость (ст. 6), гуманизм (ст. 7), основание уголовной ответственности (ст. 8).

§ 2. Уголовный закон

Уголовный закон — это нормативный правовой акт, принятый высшим органом государственной власти, содержащий правовые нормы или систему взаимосвязанных правовых норм, характеризующийся следующими признаками.

1. Уголовный закон — федеральный нормативный правовой акт, принятый в соответствии со ст. 71 Конституции РФ Федеральным Собранием РФ. Принятие уголовного законодательства отнесено к компетенции Российской Федерации. Уголовные законы, как и другие законы, после принятия их Государственной Думой и одобрения

Советом Федерации Федерального Собрания РФ подписывает и публикует Президент РФ (п. «д» ст. 84 Конституции РФ).

2. Уголовный закон представляет собой кодифицированный акт и является основным источником уголовного права. Законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат обязательному включению в Уголовный кодекс (ст. 1 УК РФ). Изменения и дополнения норм УК РФ могут осуществляться только Федеральным Собранием РФ в порядке, определяемом Конституцией РФ.

3. Уголовный закон устанавливает в нормах Общей части УК РФ принципы, условия и основания уголовной ответственности, систему наказаний и другие меры уголовно-правового характера, порядок их применения, а также условия освобождения от уголовной ответственности и от наказания.

4. Уголовный закон — это нормативный правовой акт запретительного характера: в Особенной части УК РФ содержится описание признаков поведения, запрещенного под страхом применения наказания. Санкции уголовно-правовых норм включают виды и размеры уголовных наказаний, которые могут быть применены судом за конкретные преступления (убийство, кражу, похищение человека и т. д.). Нормы Особенной части имеют общеобязательный характер и обращены к неопределенному кругу лиц и применяются в соответствии с нормами Общей части УК РФ.

5. Уголовный закон применяется только в случаях совершения физическим лицом конкретного преступления, предусмотренного УК РФ. В случаях, предусмотренных Кодексом, нормы уголовного права могут также применяться при приготовлении к преступлению или при покушении на его совершение.

6. Уголовный закон изменяется с течением времени. Уголовные законы в соответствии с общественными потребностями могут изменяться и дополняться, устанавливать уголовную ответственность за новые преступления (криминализовать общественно опасные деяния) или отменять ее (декриминализовать преступления).

Общая характеристика действующего УК РФ и его структура. Демократизация общества, связанная с перестройкой экономических и политических отношений в Российской Федерации, которая произошла в начале 1990-х гг., продиктовала принципиально новый подход к построению уголовного закона. Действующий Уголовный кодекс РФ был принят в мае—июне 1996 г. (взамен УК РСФСР 1960 г.) и вступил в силу с 1 января 1997 г. Он основан на положениях Конституции РФ и призван в первую очередь охранять права и законные интересы граждан, все формы собственности, интересы общества и демократического правового государства. Первыми по порядку в Особенную часть УК РФ были включены нормы, предусматривающие уголовную ответственность за преступления против личности, прав

и законных интересов граждан (разд. VII), отразив приоритет ценностей в обществе в соответствии со ст. 2 Конституции РФ.

Последующие изменения в УК РФ связаны главным образом с усилением ответственности за нарушение избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме (ст. 141–142¹) с установлением уголовной ответственности за торговлю людьми (ст. 127¹) и использование рабского труда (ст. 127²), за содействие террористической деятельности (205¹) и публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма (ст. 205²), организацию экстремистского сообщества (ст. 282¹) и экстремистской деятельности и др.

В настоящее время УК РФ состоит из двух частей — Общей и Особенной, 12 разделов, включающих 35 глав, номинально содержит 360 статей, но практически значительно больше, с учетом изменений и дополнений. Следует иметь в виду, что при включении новых норм нумерация статей не нарушается. Новая статья помещается в соответствующую главу, обозначается номером статьи, близкой к ней по содержанию, и дополняется цифровым показателем (например, ст. 205¹, 285¹, 199² УК РФ). *Общая часть* включает шесть разделов, фактически 16 глав и 107 статей. *Особенная часть* состоит из шести разделов, 19 глав и 278 статей. Разделы включают нормы о преступлениях, имеющих одинаковый родовой объект, главы построены по признаку видового объекта. Их названия содержатся в оглавлении УК РФ.

Таким образом, УК РФ делится на части, части — на разделы, разделы — на главы, главы состоят из статей, включающих уголовно-правовые нормы. Структура норм уголовного права имеет свои особенности. Нормы Общей части состоят только из диспозиций, нормы Особенной части — из диспозиций и санкций. Гипотеза содержится в статьях Общей части, которые определяют основания и условия уголовной ответственности. Например, в ст. 8 УК РФ говорится о том, что единственным основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего признаки состава преступления, ст. 19 определяет общие условия уголовной ответственности физических лиц, ст. 24, 25, 26 — формы вины и т. д. Положения Общей части относятся ко всем нормам Особенной части УК РФ.

Действие уголовного закона в пространстве основывается на четырех принципах: территориальном, гражданства, реальном и универсальном, содержание которых раскрывается в ст. 11, 12, 13 УК РФ. *Территориальный принцип* означает, что все лица (граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства), совершившие преступления на территории РФ, подлежат уголовной ответственности по УК РФ (ч. 1 ст. 11). В соответствии со ст. 67 Конституции РФ территория Российской Федерации включает территории ее субъектов, внутренние воды, территориальное море в пределах Государственной границы

Российской Федерации и воздушное пространство над ними. Суверенитет Российской Федерации, в том числе действие уголовного закона, распространяется на континентальный шельф и исключительные экономические зоны Российской Федерации.

Исключение из этого правила составляют преступления, совершенные дипломатическими представителями иностранных государств, иными лицами, которые пользуются иммунитетом на территории Российской Федерации. Вопрос об их уголовной ответственности каждый раз решается дипломатическим путем (ч. 4 ст. 11 УК РФ).

Принцип гражданства заключается в том, что граждане Российской Федерации и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, совершившие преступления на территории другого государства, отвечают за содеянное по УК РФ, если они не были осуждены в иностранном государстве (ч. 1 ст. 12 УК РФ). В соответствии с *реальным принципом* иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, совершившие преступления вне пределов России, могут быть привлечены к уголовной ответственности по УК РФ, если преступление было направлено против интересов России (ч. 3 ст. 12). *Универсальный принцип* вытекает из международно-правовых обязательств России. Согласно ему иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в России, совершившие преступление за рубежом и находящиеся на территории Российской Федерации, также отвечают по УК РФ (ч. 3 ст. 12) в случаях, предусмотренных международными договорами России, или могут быть выданы иностранному государству для привлечения к уголовной ответственности или отбывания наказания (ч. 2 ст. 13 УК РФ).

Действие уголовного закона во времени означает, что при привлечении лица к уголовной ответственности применяется закон, который действовал во время совершения этого деяния (ч. 1 ст. 9 УК РФ). Началом действия закона считается день его вступления в силу. Уголовный закон, принятый Федеральным Собранием и подписанный Президентом РФ, вступает в силу на всей территории Российской Федерации, как правило, по истечении 10 дней после первого официального опубликования его полного текста в «Российской газете» и «Парламентской газете», если иной порядок не предусмотрен самим законом. Принятый и опубликованный закон также может указывать точную дату вступления его в силу (например, с 1-го числа определенного месяца) или условную — «через три месяца после опубликования». Действие закона заканчивается его официальной отменой другим законом или со вступления в силу другого уголовного закона, в связи с чем ранее действовавший закон признается утратившим силу. Однако ст. 10 УК РФ предусматривает исключение из общего правила действия закона во времени, основанного на положениях ст. 54

Конституции РФ. В тех случаях, когда новый закон устраняет уголовную ответственность, смягчает ее или иным образом улучшает положение лица, совершившего преступление, он имеет *обратную силу*, т. е. распространяется на деяния, совершенные до его вступления в силу, когда действовал более суровый закон (ч. 1 ст. 10 УК РФ). Этот порядок распространяется на осужденных лиц, отбывающих или отбывших наказание. Однако если новый закон устанавливает уголовную ответственность или ее отягчает, он не может иметь обратной силы.

Глава 2 ПРЕСТУПЛЕНИЕ

§ 1. Понятие и виды преступлений

Статья 14 УК РФ определяет преступление как *общественно опасное, виновное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания*. Из этого определения вытекает, что преступление обладает следующими признаками: а) общественная опасность деяния; б) противоправность; в) виновность; г) наказуемость.

Преступление — прежде всего деяние, т. е. акт поведения, поступок, действие или бездействие человека в обществе. Мысли, психические процессы, убеждения, даже высказанные вслух, если они не нацелены на причинение вреда личности, обществу или государству, преступлениями не являются. Поэтому любое преступление — это *общественно опасное деяние*. Общественная опасность составляет основное социальное свойство преступления, которое выражается в причинении либо создании угрозы причинения вреда общественным отношениям, охраняемым нормами уголовного права. Это первый признак преступления. Общественная опасность зависит от многих факторов и условий. Для определения размеров общественной опасности (вредоносности преступления) закон выделяет две категории — характер общественной опасности и степень общественной опасности.

Характер общественной опасности — это качественная характеристика, определяемая важностью общественных отношений, на которые посягает деяние. Она зависит от объекта преступления. Чем ценнее для общества объект посягательства, тем опаснее преступление. Например, убийство будет всегда более тяжким преступлением в сравнении с кражей, так как посягает на высшую ценность — жизнь человека. *Степень общественной опасности* — это количественная характеристика и зависит в основном от размера причиненного объекту вреда, а также от формы вины и других обстоятельств. Так, размер похищенного имущества (его стоимость) влияет на объем уголовной ответст-

венности. За хищение в крупном размере наказание значительно суровее, чем за хищение в значительном размере; умышленное лишение жизни другого человека влечет более тяжкое наказание, чем неосторожное причинение смерти, и т. д.

Вторым признаком преступления является *противоправность деяния*. Преступлением признается только такое общественно опасное деяние, которое предусмотрено нормами УК. Это юридическое (правовое) свойство деяния. Признак противоправности является производным от второго признака — общественной опасности. Преступлением признается только то, что опасно для общества. И наоборот: преступлением не может считаться действие или бездействие, хотя формально и содержит признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК РФ, но в силу малозначительности не представляет общественной опасности (ч. 2 ст. 14 УК РФ). Например, при краже или повреждении малоценных предметов (краже бутылки кефира, порче учебника).

Третий признак — *виновность*. В соответствии с конституционным принципом (ст. 49 Конституции и ст. 5 УК РФ) уголовной ответственности подлежит только то лицо, которое действовало виновно. Вина является обязательным признаком любого преступления. Невинное причинение вреда исключает уголовную ответственность.

Наказуемость — четвертый признак преступления. Наказуемость — это свойство преступления, его признак, по которому в числе прочих преступление отличается от других поступков человека. Суд имеет право, но не обязан всякий раз назначать наказание. В случаях, предусмотренных законом, суд может заменить наказание другими мерами уголовно-правового характера (например, принудительными мерами воспитательного воздействия), но при этом совершенное преступление не утрачивает признака наказуемости.

Категории преступлений определяют их виды исходя из характера и степени их общественной опасности. Статья 15 УК РФ различает: а) преступления небольшой тяжести; б) преступления средней тяжести; в) тяжкие преступления; г) особо тяжкие преступления. При их разграничении закон использовал в качестве дополнительных критериев форму вины и содержание санкций уголовно-правовых норм. Особенной части УК РФ в виде максимального срока лишения свободы. Преступлениями *небольшой тяжести* признаются умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание в виде лишения свободы не превышает двух лет или в санкции конкретной нормы предусмотрены наказания, не связанные с лишением свободы. Такими преступлениями являются кража имущества, мошенничество и другие, совершенные без отягчающих обстоятельств (ч. 1 ст. 158, 159 УК РФ). Преступлениями *средней тяжести* считаются умышленные преступления, за совершение которых максимальное

наказание, предусмотренное УК РФ, не превышает пяти лет лишения свободы, и неосторожные деяния, за совершение которых наказание превышает два года лишения свободы. В обоих случаях в санкциях могут быть указаны, кроме лишения свободы, меры уголовного наказания, не связанные с лишением свободы. Для неосторожных преступлений верхний предел лишения свободы не обозначен, значит, он может быть любым, который предусмотрен в санкции уголовно-правовой нормы. *Тяжкими преступлениями* признаются только умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание не превышает 10 лет лишения свободы. Например, разбой без особо отягчающих обстоятельств (ч. 1 и 2 ст. 162). *Особо тяжкими преступлениями* считаются умышленные деяния, за совершение которых предусмотрено максимальное наказание в виде лишения свободы свыше 10 лет или более строгое наказание — пожизненное лишение свободы, смертная казнь (убийство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью при особо отягчающих обстоятельствах, терроризм, захват заложника и др.).

§ 2. Уголовная ответственность и состав преступления как ее основание

Уголовная ответственность есть один из видов юридической ответственности. Уголовный закон многократно использует термин «уголовная ответственность» (ст. 1, 2, 5, 8 УК РФ и многие др.), но ни в одной норме не раскрывает это понятие, поэтому оно является предметом науки уголовного права. Уголовная ответственность как социально-юридическое понятие есть связующее звено между преступлением и наказанием. Уголовная ответственность реализуется в рамках уголовно-правовых отношений.

Уголовно-правовые отношения — это отношения, регулируемые нормами уголовного права, возникающие между лицом, совершившим общественно опасное деяние, и государством, в процессе которых реализуются их взаимные права и обязанности, вытекающие из содержания закона. В рамках этих отношений лицо, совершившее общественно опасное деяние, обязано дать отчет в содеянном перед уполномоченным органом государства (органами расследования и судом), а орган государства обязан установить, что данное общественно опасное деяние совершено виновно и содержит признаки конкретного преступления. Однако, как известно, содержанием любого правоотношения являются не только обязанности, но и права сторон. Лицо, признанное преступником, имеет право требовать от государства доказать его вину в совершении конкретного преступления и назначить ему наказание в точном соответствии с законом. С другой стороны —

у государства есть право выразить отрицательную оценку общественно опасному деянию и назначить виновному наказание. Но государство может также отказаться от уголовного преследования лица, впервые совершившего преступление небольшой или средней тяжести, в случаях, предусмотренных законом (при добровольной явке с повинной и деятельном раскаянии, в связи с примирением с потерпевшим и в других случаях). Права и обязанности сторон — участников уголовно-правового отношения корреспондируют друг с другом: права одной стороны — преступника порождают обязанности другой стороны — государства, и наоборот: право государства привлечь лицо к ответственности влечет обязанность виновного отвечать за содеянное, и право того лица порождает обязанность государства доказать вину и назначить справедливое наказание.

Таким образом, **уголовная ответственность** — это обязанность лица, совершившего преступление, которая возникает с момента совершения преступления, подвергнуться осуждению и мерам государственного принуждения уголовно-правового характера. Основной формой реализации уголовной ответственности является уголовное наказание, которое назначается судом в обвинительном приговоре. Уголовная ответственность заканчивается с отбыванием наказания и погашением или снятием судимости. Уголовная ответственность по уголовному праву РФ может иметь место только при наличии оснований, указанных в ст. 8 УК РФ, которая гласит: «Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного настоящим Кодексом». Таким образом, закон признает основанием уголовной ответственности акт поведения человека, в котором имеются признаки состава преступления, предусмотренного конкретной уголовно-правовой нормой Особенной части УК РФ.

Состав преступления — это совокупность обязательных объективных и субъективных признаков, установленных законом (в диспозиции конкретной уголовно-правовой нормы Особенной части УК РФ), характеризующих общественно опасное деяние как преступление. Особенность этих признаков заключается в том, что они установлены законом и отражают объективные и субъективные свойства общественно опасного деяния, которое считается преступлением. Таким образом, преступление — это акт человеческого поведения, т. е. явление объективной действительности, а состав — юридическое понятие о нем как о преступлении. Указанные в норме признаки, например кражи (тайное похищение чужого имущества), обязательны и не могут дополняться или исключаться по усмотрению следователя или суда. Если сопоставляемые признаки деяния и конкретного состава совпадают, будет установлено их тождество, то данное деяние следует признать кражей. Сопоставление таких признаков и установление их

тождественности называется *квалификацией преступления*. От правильной квалификации преступления зависит выбор судом вида и определения срока наказания лицу, совершившему преступление. Отступление от этого принципа приведет к нарушению законности, а также прав и свобод человека и гражданина. Значение состава преступления заключается в том, что он является: а) основанием уголовной ответственности; б) условием правильной квалификации; в) основанием для определения судом вида и размера наказания.

Каждое преступление представляет собой единство объективных и субъективных свойств поведения человека, которые нашли отражение в законе — в конкретном составе преступления в виде признаков. Признаки состава образуют совокупность, т. е. единство свойств преступления. Преследуя чисто познавательные цели, для уяснения сути всех конкретных преступлений наука уголовного права использует понятия «признак» и «элемент» состава преступления. *Признак состава преступления* есть конкретная законодательная характеристика наиболее существенных свойств преступления. *Элемент состава преступления* — это составная часть структуры состава, включающая группу признаков, соответствующих сторонам общественно опасного деяния, признаваемого законом преступлением. Элементы состава преступления соответствуют различным сторонам преступления: его объекту, объективной стороне, субъективной стороне, субъекту. Признаки характеризуют отличительные черты этих сторон и позволяют разграничить составы между собой. В любом составе всегда четыре элемента: объект, объективная сторона, субъективная сторона, субъект. Но признаков состава преступления значительно больше, и они строго индивидуальны в зависимости от вида преступления. По ним можно отличить одно преступление от другого. Например, состав кражи (ст. 158 УК) по многим признакам совпадает с составом грабежа (ст. 161 УК), но различаются они по признаку, характеризующему способ совершения преступления. Краже присущ тайный способ, грабежу — открытый способ.

Объект преступления — это то, на что посягает преступление, чему оно причиняет или может причинить существенный вред. Любое преступление посягает на общественные отношения, а не на вещи, деньги, какие-либо предметы. Однако объектом преступления могут быть не любые общественные отношения, а только те, которые охраняются действующим уголовным законом. Статья 2 УК РФ содержит обобщенную характеристику *общего объекта* для всех преступлений: права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественная безопасность, окружающая среда, конституционный строй Российской Федерации, а также мир и безопасность человечества. Только посягательства на перечисленные общественные отношения могут быть признаны преступлениями. Наука уголовного права различает, кроме общего, родового, видовой и непосредственный объекты.

Родовой объект — это часть общего объекта, включающая круг однородных общественных отношений, на которые посягает группа однородных преступлений. Родовой объект служит основанием для построения системы Особенной части УК РФ, разделяя преступления на группы, объединенные в разделы. Так, раздел VII Особенной части УК РФ включает преступления против личности. Родовым объектом всех преступлений, включенных законом в данный раздел, является личность как совокупность общественных отношений, в процессе которых охраняются права и свободы человека и гражданина.

Видовой объект — это часть родового объекта, объединяющая более узкую группу общественных отношений. Он служит основанием для объединения сходных преступлений в одну главу УК РФ. Так, в раздел VII УК РФ входят пять глав, каждая из которых включает преступления с одинаковым видовым объектом: а) жизнь и здоровье личности; б) свобода, честь и достоинство; в) половая неприкосновенность и половая свобода; г) конституционные права и свободы; д) семья и несовершеннолетние.

Непосредственный объект — это объект, на который непосредственно происходит общественно опасное посягательство. Это тоже общественные отношения, которые являются частью видового объекта и непосредственно претерпевают вред от преступления. Например, совершено убийство. Общим объектом будет вся совокупность общественных отношений, охраняемых уголовным правом (ст. 2 УК РФ), родовым — права и свободы человека и гражданина, т. е. личность как часть общего объекта, видовым — жизнь и здоровье личности (часть родового объекта), непосредственным — жизнь (часть видового объекта).

От объекта преступления следует отличать **предмет преступления**, который является признаком некоторых преступлений. Например, та вещь, деньги, другие ценные предметы, которые были похищены преступником, являются предметом кражи или грабежа. Физическое лицо (человек), которому преступлением причиняется вред, называется *потерпевшим*.

Объективная сторона преступления — это внешнее проявление преступления в объективной действительности. Объективная действительность есть то, что воспринимается органами чувств. Следовательно, объективная сторона преступления — это то, что можно воспринять через слух, зрение, осязание, обоняние и вкус. Объективные свойства преступления могут проявляться через особенности способа действия, общественно опасные последствия и другие обстоятельства. Эти объективные проявления преступления, законодательно закрепленные в виде признаков, образуют характеристику объективной стороны состава преступления. Поэтому объективная сторона в обобщенном виде характеризуется таким признаком, как общественно опасное действие или бездействие (деяние).

Деяние (действие или бездействие) является основным и обязательным признаком любого преступления. Деяние должно быть общественно опасным, противоправным, осознанным и волевым. Осознанность означает, что деяние совершено под контролем сознания лица и является выражением его воли, а не совершается под принуждением, когда воля лица парализована. Большинство преступлений совершается в форме *действия* (убийство, кража, разбой, терроризм и т. д.), но иногда преступления могут быть совершены в форме бездействия. *Бездействие* — это пассивное поведение лица, обязанного действовать в соответствии с законом (уклонение от прохождения военной и альтернативной гражданской службы), с подзаконным актом, например со служебной инструкцией (халатность, т. е. неисполнение возложенных на лицо обязанностей или небрежное их выполнение), с профессиональными обязанностями (неоказание помощи врачом больному), с родственными отношениями (злостное уклонение от уплаты средств на содержание несовершеннолетних детей) и в связи с другими обстоятельствами.

Совершение человеком любого деяния вызывает определенные изменения во внешнем мире. Общественно опасное деяние влечет общественно опасные последствия. Поэтому некоторые составы преступлений содержат обязательный дополнительный признак объективной стороны — характеристику общественно опасного последствия. *Общественно опасные последствия* — это тот конкретный вред, который причиняется преступлением объекту, т. е. преступный результат общественно опасного поведения лица (например, смерть потерпевшего при убийстве, имущественный ущерб при повреждении имущества, вред правам и законным интересам граждан при нарушении равноправия граждан и т. д.). В тех случаях, когда общественно опасные последствия включены в состав преступления, они также являются обязательным признаком. Такие составы в науке уголовного права принято называть *материальными*. Преступления с материальными составами признаются оконченными с момента наступления общественно опасных последствий. При этом необходимо установить третий признак объективной стороны — *причинную связь* между общественно опасным действием или бездействием и общественно опасным последствием и зафиксировать, что причиненный вред является следствием деяния, а деяние — его необходимой причиной.

Те составы, в которых объективная сторона преступления описана только признаками общественно опасного деяния, называются *формальными* составами. Преступления с такими составами признаются оконченными с момента выполнения деяния, указанного в законе. Например, клевета признается оконченным преступлением с момента распространения заведомо ложных, позорящих лицо или подрывающих его репутацию измышлений независимо от каких-либо последствий этой клеветы.

Некоторые составы содержат дополнительные признаки объективной стороны: способ, время, место, обстановка, орудия и средства совершения преступления. Например, незаконная охота (ст. 258 УК РФ) будет признана преступлением, если деяние совершено: с применением механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов или иных способов массового уничтожения птиц и зверей; либо в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена; либо на территории заповедника, заказника; либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.

Субъективная сторона — внутренняя сторона преступления (в отличие от внешнего проявления преступления, которое соответствует его объективной стороне). Это внутренний мир лица, совершающего общественно опасное деяние, те психические процессы, которые происходят в его сознании в связи с совершаемым преступлением. Содержание субъективной стороны раскрывается при помощи таких признаков состава, как вина, мотив, цель. Главным, основным признаком субъективной стороны является вина. Лицо подлежит уголовной ответственности только за те общественно опасные действия (бездействие) и общественно опасные последствия, в отношении которых установлена его вина (ст. 5 УК РФ). *Вина* — это психическое отношение лица к совершаемому им общественно опасному деянию и к его последствиям, предусмотренным уголовным законом. Она представляет собой единство интеллектуальных и волевых процессов, которые неразрывно связаны между собой и выражаются вовне через конкретный поступок человека, т. е. через объективную сторону преступления. Различные сочетания интеллектуальных и волевых элементов образуют две формы вины: *умысел* и *неосторожность*. Каждая из форм вины проявляется в двух видах: умысел — в виде прямого (ч. 2 ст. 25 УК РФ) и косвенного (ч. 3 ст. 25 УК РФ), неосторожность — в виде легкомыслия (ч. 2 ст. 26 УК РФ) и небрежности (ч. 3 ст. 26 УК РФ). Форма вины в конкретных преступлениях либо указывается в диспозициях уголовно-правовых норм (например, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью или небрежное хранение огнестрельного оружия), либо подразумевается. Например, бандитизм или уклонение от уплаты налогов предполагают только умышленную форму вины. Субъективная сторона умышленных преступлений в некоторых составах характеризуется дополнительными признаками: *мотивом* или *целью*. Например, все хищения совершаются с корыстными мотивами; убийство может быть совершено с целью скрыть другое преступление.

Субъект преступления — это лицо, совершившее общественно опасное деяние, предусмотренное уголовным законом, и способное отвечать перед государством за содеянное. Быть субъектами преступлений по российскому уголовному праву могут лишь физические лица: граждане РФ, иностранные граждане или лица без гражданства. В со-

ответствии со ст. 19 УК РФ уголовной ответственности подлежит только вменяемое *физическое лицо*, достигшее возраста, установленного законом. *Вменяемость* лица означает его способность осознавать общественно опасный характер своих поступков и руководить своим поведением, иными словами, это положительная характеристика его психического состояния. Лица, которые во время совершения преступления не осознавали общественно опасный характер своих действий (бездействия) либо не могли руководить ими по причине хронического или временного психического расстройства, слабоумия либо иного болезненного состояния, не могут быть субъектами преступления. Они признаются судом невменяемыми и не подлежат уголовной ответственности. В случаях, предусмотренных законом, им могут быть назначены судом принудительные меры медицинского характера (ст. 21, 99 УК РФ). Следует иметь в виду, что лицо, совершившее преступление в состоянии опьянения, вызванного употреблением алкоголя, наркотических средств или других одурманивающих веществ, признается вменяемым и подлежит уголовной ответственности (ст. 23 УК РФ). *Возрастной признак* законодательно закреплен в ст. 20 УК РФ. Закон устанавливает, что лица, совершившие общественно опасные деяния, могут быть привлечены к уголовной ответственности, если они достигли ко времени совершения преступления 16 лет. В более раннем возрасте, с 14 лет, лицо может отвечать перед государством только за некоторые преступления, общественная опасность которых доступна для понимания несовершеннолетнего. Исчерпывающий перечень таких преступлений содержится в ч. 2 ст. 20 УК. Среди них убийство, умышленное причинение вреда здоровью (тяжкого или средней тяжести), изнасилование, кража, грабеж, разбой и некоторые другие тяжкие преступления, а также преступления средней и небольшой тяжести. В законе перечислено 20 таких преступлений.

В некоторых нормах Особенной части УК РФ содержатся *специальные признаки субъекта*, характерные для данного преступления (должностное лицо, военнослужащий, врач, капитан судна и т. д.).

§ 3. Стадии совершения преступления

Стадии совершения преступления — это определенные этапы в развитии преступной деятельности, направленные на реализацию преступного умысла. Статья 29 УК РФ предусматривает три стадии совершения преступления: а) приготовление к преступлению; б) покушение на преступление; в) оконченное преступление. Значение института стадий заключается в том, что виновное лицо, действующее с прямым умыслом на совершение преступления, подлежит уголовной ответственности, хотя в его действиях и не содержится всех признаков состава преступления. Однако в этом случае установлен особый порядок квали-

фикации действия виновного — учитывая различную степень общественной опасности каждой стадии, назначается разное наказание. Чем ближе стадия к окончанию преступления, тем суровее будет наказание.

В соответствии с ч. 1 ст. 30 УК РФ *приготовлением* к преступлению признаются: приискание, изготовление или приспособление лицом средств или орудий совершения преступления, приискание соучастников преступления, сговор на совершение преступления либо иное умышленное создание условий для совершения преступления. Как видно из определения, приготовление к преступлению включает действия предварительного характера, до начала совершения преступления, они только создают условия для совершения преступления. Часть 3 ст. 30 определяет *покушение* на преступление как умышленные действия (бездействие) лица, непосредственно направленные на совершение преступления. Это означает, что действия виновного направлены на объект преступления и содержат, хотя и неполностью, признаки объективной стороны, при этом действия не были доведены до конца (вор, проникший в квартиру, не успел похитить ценные вещи, поскольку был задержан) или преступный результат не наступил (преступник выстрелил в жертву, но промахнулся). При характеристике приготовления и покушения следует учитывать, что они возможны лишь при совершении умышленных преступлений, и в обоих случаях преступление не было доведено до конца по причинам, не зависящим от виновного (преступник не сам отказался от продолжения преступной деятельности, а что-то ему помешало). Следует иметь в виду, что уголовная ответственность наступает за приготовление только к тяжкому и особо тяжкому преступлению (ч. 2 ст. 30).

Оконченное преступление — это когда в совершенном лицом деянии содержатся все признаки состава преступления, предусмотренного конкретной уголовно-правовой нормой Особенной части УК РФ (ч. 1 ст. 29). Выделение нормами уголовного права трех стадий совершения умышленного преступления не означает, что каждое преступление в своем развитии проходит все три стадии.

Лицо не подлежит уголовной ответственности при *добровольном отказе* от совершения преступления, если это лицо добровольно и окончательно отказалось от доведения его до конца (на стадии приготовления или покушения) при возможности довести задуманное до конца. Уголовная ответственность может наступить только в том случае, если фактически совершенное им деяние содержит иной состав преступления (ст. 31 УК РФ). Например, лицо, замыслившее совершить убийство, изготовило для этой цели оружие, но затем отказалось от совершения задуманного преступления (мотивы могут быть различными). В этом случае уголовная ответственность наступает только за незаконное изготовление оружия (ст. 223 УК РФ), но не за приготовление к убийству.

§ 4. Соучастие в преступлении

Соучастием в преступлении признается *умышленное совместное участие двух и более лиц в совершении умышленного преступления* (ст. 32 УК РФ). Общественная опасность преступлений, совершаемых в соучастии, существенно повышается из-за совместных усилий нескольких лиц, благодаря чему причиняется больший вред обществу, чем тот, который является последствием действий одного лица. Некоторые преступления могут совершаться только путем объединения нескольких лиц (например, бандитизм). Однако не любые действия лиц, связанные с совершением преступления, могут быть признаны соучастием, а только те, в которых будут установлены юридические объективные и субъективные признаки соучастия.

Объективные признаки включают количественную и качественную характеристику. Количественная характеристика заключается в том, что в преступлении участвуют два и более лиц. Каждый из соучастников должен соответствовать общим признакам субъекта преступления: быть вменяемым физическим лицом, достигшим установленного в законе возраста. Качественная характеристика включает совместность действий, что означает — преступление совершается сообща несколькими лицами, каждый участник совершает действия (бездействие), необходимые для выполнения преступления. Степень участия каждого может быть различной. Важным признаком совместности является наличие причинной связи между действиями всех соучастников (они направлены на совершение единого преступления) и общественно опасными последствиями, которые являются общим преступным результатом.

Субъективные признаки соучастия характеризуются умышленной виной. При этом лицо осознает общественную опасность своих действий (бездействия), а также общественную опасность действий других лиц, т. е. осознает взаимосвязь своих действий с действиями других соучастников, предвидит общественно опасные последствия своих действий и действий других лиц и желает наступления совместного преступного результата. При этом мотивы действий соучастников могут быть различными (один соучастник в совместном убийстве действует из ревности, другой из корысти).

Статья 33 УК РФ предусматривает различные виды соучастников преступления: исполнитель, организатор, подстрекатель, пособник. *Исполнителем* считается лицо, непосредственно совершившее преступление или участвующее в его совершении совместно с другими лицами (соисполнителями). Исполнитель преступления является главной фигурой в соучастии. Действия всех других соучастников связаны с его ролью в преступлении, ведь только исполнитель осуществляет действия, характеризующие объективную сторону преступления.

Не будет исполнителя — не может быть ни пособника, ни подстрекателя. Исполнитель физически выполняет действия, характеризующие объективную сторону преступления.

Организатором преступления признается лицо, организовавшее преступление или руководившее его исполнением, либо создавшее организованную группу или преступное сообщество, либо руководившее ими. Организатор преступления является наиболее опасной фигурой среди других соучастников, особенно при создании организованной группы (банды) или преступного сообщества (например, незаконного вооруженного формирования).

Подстрекатель — лицо, склонившее другое лицо к совершению преступления. Закон называет несколько способов подстрекательства: путем уговоров, подкупа, угрозы, но не исключает применения других способов. Следует иметь в виду, что действия лица будут признаны подстрекательством только в том случае, если склоняемое лицо выразило готовность совершить преступление.

Пособником признается лицо, которое содействует совершению преступления советами, указаниями, предоставлением информации, средств и орудий совершения преступления. Пособником является также лицо, которое заранее обещало скрыть преступника, средства и орудия совершения преступления, следы преступления либо предметы, добытые преступным путем.

Размер возможного или уже причиненного вреда преступлением, совершенным в соучастии, нередко зависит от *формы* соучастия. Формы соучастия различаются в зависимости от способа взаимодействия между соучастниками. На основании этого объективного критерия выделяются четыре формы соучастия: а) соучастие с выполнением различных ролей; б) соисполнительство; в) организованная группа; г) преступное сообщество (преступная организация). *Соучастие с выполнением различных ролей* (простое соучастие) предполагает самый легкий способ взаимодействия между соучастниками. Фактически преступление совершается одним лицом — исполнителем, действия организатора, подстрекателя или пособника находятся вне рамок этого преступления, они только создают условия для его совершения. Участие всех трех соучастников в совершении преступления необязательно, достаточно хотя бы еще одного кроме исполнителя (ст. 33 УК РФ). *Соисполнительство* — это форма соучастия, при которой все соучастники действуют совместно и непосредственно выполняют объективную сторону преступления, полностью либо каждый частично. В ч. 1 и 2 ст. 35 УК РФ указаны два вида соисполнительства: а) без предварительного сговора на совершение преступления; б) с предварительным сговором. При этой форме соучастия взаимодействие между соучастниками более тесное (в сравнении с первой формой соучастия), действия одного соучастника дополняют действия другого. Обществен-

ная опасность такого соучастия выше. Еще большей общественной опасностью обладает третья форма соучастия — *организованная группа*, когда преступление совершается устойчивой и сплоченной группой, созданной для совершения, как правило, нескольких преступлений (ч. 3 ст. 35 УК РФ). Устойчивость группы определяется не только длительностью ее существования, но и стабильностью ее состава, которая обеспечивается особым порядком подбора участников группы и установлением групповой дисциплины. В группе обязательно имеется организатор, который планирует и подготавливает совершение преступления, распределяет роли среди участников группы. Наибольшей степенью общественной опасности обладает четвертая форма соучастия — *преступное сообщество (организация)*, которое определяется в ч. 4 ст. 35 УК РФ как сплоченная организованная группа (организация), созданная для совершения тяжких и особо тяжких преступлений, либо объединение организованных групп, созданное в тех же целях.

Уголовный закон не устанавливает каких-либо особых оснований уголовной ответственности для соучастия. Основанием уголовной ответственности соучастников также является совершение общественно опасного деяния, содержащего признаки состава преступления. Однако ответственность соучастников имеет свои особенности, установленные в нормах Общей и Особенной частей УК РФ. Суть этих особенностей изложена в ч. 7 ст. 35 УК РФ, согласно которой преступление, совершенное группой лиц, группой лиц по предварительному сговору, организованной группой или преступным сообществом, должно влечь более строгое наказание в пределах, предусмотренных законом. Но данное положение не исключает принципа индивидуализации наказания. Поэтому ответственность соучастников определяется характером и степенью фактического участия каждого из них, в зависимости от роли, которую он исполняет, от конкретно совершенных им действий, от объема его вклада в совместное преступное дело (ч. 1 ст. 34 УК РФ).

§ 5. Обстоятельства, исключающие преступность деяния

В УК РФ содержатся нормы, согласно которым деяния, внешне схожие с преступлениями, признаются правомерными (непреступными), поскольку считаются целесообразными, а некоторые из них общественно полезными. Действия, направленные на устранение угрозы, возникшей для общественных отношений, охраняемых уголовным законом, или на стимулирование полезной для общества деятельности, называются в уголовном праве **обстоятельствами, исключающими преступность деяния**. Таковыми обстоятельствами являются: а) необходимая оборона; б) причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление; в) крайняя необходимость; г) физическое или

психическое принуждение; д) обоснованный риск; е) исполнение приказа или распоряжения.

Согласно ч. 1 ст. 37 УК РФ не является преступлением причинение вреда посягающему лицу в состоянии *необходимой обороны*, т. е. при защите личности и прав обороняющегося или других лиц, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства. Заботу об охране личности, ее прав и свобод Конституция РФ признает одной из важнейших обязанностей государства. Конституция РФ гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина при помощи норм гражданского, административного и уголовного права (ч. 1 ст. 45). В то же время Конституция РФ признает естественное право каждого человека на самостоятельную защиту от преступных посягательств или от грозящей опасности. «Каждый вправе, — говорится в ч. 2 ст. 45 Конституции, — защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». Поэтому право на необходимую оборону имеют в равной мере все лица независимо от их профессиональной или иной специальной подготовки и служебного положения, а также независимо от возможности избежать общественно опасного посягательства (например, путем бегства или помощи других лиц). Цель необходимой обороны — защита правоохраняемых интересов, что является общественно полезной деятельностью. Причинение вреда посягающему носит вынужденный характер, поскольку он совершает общественно опасное действие. Но не любой вред, причиненный посягающему, будет признан правомерным, а только тот, который соответствует условиям осуществления права на необходимую оборону. Главные из них: а) посягательство должно быть сопряжено с угрозой или насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица; при отражении такой опасности любой причиненный нападающему вред будет признан правомерным (ч. 1 ст. 37 УК РФ); б) в том случае, когда такая опасность отсутствует (имеется угроза не жизни, а другим ценностям), действия обороняющегося не должны превышать пределы необходимой обороны, т. е. средства защиты должны быть соразмерны характеру и опасности посягательства (ч. 2 ст. 37 УК РФ). Не будут считаться превышением пределов необходимой обороны действия обороняющегося, если он вследствие неожиданности посягательства не мог объективно оценить обстановку (ч. 2¹ ст. 37 УК РФ).

Не является преступлением *причинение вреда лицу, совершившему преступление, при его задержании* для доставления в органы власти и пресечения возможности совершения им новых преступлений, если иными средствами задержать такое лицо не представлялось возможным (ст. 38 УК РФ). Задержание лиц, совершивших преступление, есть одно из средств борьбы с преступностью и тоже включает в себе общественно полезную функцию. Цель этой деятельности — доставле-

ние преступника органам власти. При этом вред, личный или имущественный, который причиняется преступнику, так же, как и при необходимой обороне, носит вынужденный характер, так как другими средствами задержать преступника невозможно. Правом на задержание обладает любой гражданин. Для работника милиции это обязанность. Закон устанавливает границы применения данного института. Вред, причиненный преступнику при его задержании, должен быть минимальным, без превышения мер, необходимых для задержания и доставления его в органы власти. Только при соблюдении этих условий вред, причиненный преступнику, не будет считаться преступлением. Уголовный кодекс РФ предусматривает и другие случаи причинения вреда, не признаваемые преступлениями по причине их целесообразности — *при крайней необходимости* (ст. 39 УК РФ) и *при физическом или психическом принуждении* (ст. 40 УК РФ), а также для достижения общественно полезных целей — *при обоснованном риске* (ст. 41 УК РФ) или *исполнении обязательного приказа или распоряжения* (ст. 42 УК РФ).

§ 6. Множественность преступлений

Множественность преступлений — это совершение двух и более преступлений одним лицом. Совершение лицом нескольких преступлений свидетельствует о более высокой степени опасности личности преступника. Такие случаи в соответствии с принципом справедливости должны найти отражение в квалификации деяний и при назначении за них наказания. Поэтому в УК РФ имеются нормы, определяющие конкретные виды множественности и регулирующие порядок назначения наказания при совершении двух и более преступлений. **Совокупность преступлений** — это совершение двух и более преступлений, ни за одно из которых лицо не было осуждено (ст. 17 УК РФ). При совокупности совершенных преступлений лицо несет ответственность за каждое из них. Тяжесть совершенных преступлений влияет на порядок назначения наказания при совокупности преступлений (ст. 69 УК РФ). Наиболее опасным видом множественности является рецидив. **Рецидивом преступлений** признается совершение умышленного преступления лицом, имеющим судимость за ранее совершенное умышленное преступление (ст. 18 УК РФ). Наличие даже нескольких судимостей за неосторожные преступления не образует рецидива. В зависимости от количества осуждений к лишению свободы и тяжести совершенных преступлений (средней тяжести, тяжкое или особо тяжкое) различаются три вида рецидива: простой, опасный и особо опасный. Виды рецидива учитываются судом при назначении наказания (ст. 68 УК РФ).

Глава 3 НАКАЗАНИЕ

§ 1. Понятие и цели уголовного наказания

Наказание *есть мера государственного принуждения, назначаемая по приговору суда*. Наказание применяется к лицу, признанному виновным в совершении преступления, и заключается в предусмотренных уголовным законом лишении или ограничении прав и свобод этого лица (ч. 1 ст. 43 УК РФ). На основе этой законодательной формулировки можно выделить следующие специфические признаки, сочетание которых и образует понятие наказания: 1) наказание — это мера государственного принуждения, установленная уголовным законом, являющаяся средством реализации уголовной ответственности. С помощью этой меры государство принуждает лицо, совершившее преступление, к соблюдению уголовно-правовых запретов; 2) наказание назначается судом в строгой процессуальной форме (по обвинительному приговору) лишь за деяние, определяемое уголовным законом как преступление лицу, признанному виновным в его совершении; 3) наказание по своему содержанию является карой за совершенное преступление, которая выражается в лишении или ограничении прав и свобод лица, совершившего преступление. Любое наказание причиняет осужденному моральные страдания и лишает его определенных благ (личной свободы, имущественных прав, свободы выбора должности, рода занятий и др.). Однако следует иметь в виду, что наказание, являясь карой, не имеет своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства (ст. 21 Конституции РФ и ч. 2 ст. 7 УК РФ); 4) наказание влечет за собой особое правовое последствие — судимость, которая сохраняется на определенный срок и после отбытия наказания (ст. 86 УК РФ).

Цели наказания — это конечный результат, к достижению которого стремится государство путем установления и применения наказания. Наказание, наряду с другими мерами экономического, политического, организационного характера, является средством разрешения задач, стоящих перед обществом и государством, в области борьбы с преступностью. Цели уголовного наказания определяются в ч. 2 ст. 43 УК РФ: «Наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений». Как видно, закон определяет три цели. Понятие справедливости — этическая категория, характеризующая соотношение таких явлений, как добро и зло. Правовое содержание *социальной справедливости* заключается в сочетании прав и обязанностей человека. Осуществление прав

и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ). Нарушение этого равновесия будет нарушением справедливости. На уровне индивидуального сознания большинства людей преступление воспринимается как поступок, нарушающий справедливое устройство общественной жизни; оно нарушает права потерпевшего, наносит материальный и моральный ущерб. Назначенное судом справедливое наказание рассматривается в общественном сознании как средство восстановления справедливости. *Цель исправления* осужденного заключается в том, чтобы с помощью наказания, содержащего элементы кары, заставить осужденного изменить свое отрицательное отношение к закону, правам и свободам других граждан, добиться того, чтобы осужденный стал безопасным для общества. *Цель предупреждения* новых преступлений достигается содержанием наказания. Лишения и ограничения причиняют осужденному определенные страдания и способствуют формированию установки не совершать новых преступлений, чтобы не подвергнуться новым лишениям и ограничениям. Это частное предупреждение в отношении осужденного. Вместе с тем наказание, применяемое к осужденному, воздействует на других лиц, способствует тому, чтобы определенная часть граждан воздержалась от совершения преступлений под страхом применения наказания (общее предупреждение). Все перечисленные цели взаимосвязаны и взаимообусловлены. Достижение одной из них помогает реализации других целей.

§ 2. Система и виды наказаний

Система уголовных наказаний — это перечень видов наказаний, установленный в норме *Общей части УК РФ* и расположенный в определенной последовательности с учетом их тяжести. Действующее уголовное законодательство в ст. 44 УК РФ содержит исчерпывающий перечень видов уголовных наказаний, которые суд может назначить лицу, совершившему преступление, если они предусмотрены в санкциях уголовно-правовых норм *Особенной части УК РФ*. Закон точно называет вид, размер, срок, основания и порядок применения всех наказаний, что обеспечивает единство карательной политики в борьбе с преступностью. Отступление от установленных правил будет означать нарушение принципа законности (ст. 3 УК РФ).

Наказания в системе расположены в определенной последовательности: от мягкого до более тяжкого и до самого сурового. Этот же принцип соблюдается при построении санкций уголовно-правовых норм в *Особенной части УК РФ*. Большая часть санкций — альтернативные, они содержат несколько наказаний, одно из которых суд по-

считает наиболее справедливым, исходя из конкретного случая совершения преступления, и назначит его осужденному. Самым мягким наказанием считается *штраф*, который может быть назначен только по приговору суда (ст. 46 УК РФ). *Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью* состоит в запрещении занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься профессиональной или иной деятельностью (ст. 47 УК РФ). *Лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград* применяется при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления с учетом личности виновного (ст. 48 УК РФ). *Обязательные работы* заключаются в выполнении осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ (ст. 49 УК РФ). *Исправительные работы* назначаются осужденному, не имеющему основного места работы, отбываются по месту жительства осужденного, при этом из заработка осужденного производится удержание в доход государства от 5 до 20% (ст. 50 УК РФ). *Ограничение по военной службе* назначается военнослужащим, проходящим военную службу по контракту (ст. 51 УК РФ). *Ограничение свободы* заключается в содержании осужденного в специальном учреждении без изоляции от общества, но в условиях осуществления за ним надзора (ст. 53 УК РФ). *Арест* заключается в содержании осужденного в условиях строгой изоляции от общества (ст. 54 УК РФ). *Содержание в дисциплинарной воинской части* назначается военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, а также по контракту на должностях рядового и сержантского состава, за совершение преступлений против военной службы (ст. 55 УК РФ). *Лишение свободы* заключается в изоляции осужденного от общества путем направления его в колонию-поселение, помещения в воспитательную колонию, лечебное исправительное учреждение, исправительную колонию общего, строгого или особого режима либо в тюрьму. Срок лишения свободы может составлять от двух месяцев до 20 лет (ст. 56 и 58 УК РФ). В случаях, предусмотренных законом, лишение свободы может назначаться судом сроком до 25 лет (при совокупности преступлений — ст. 69 УК РФ) и до 30 лет (при совокупности приговоров — ст. 70 УК РФ). Лица, осужденные к лишению свободы, не достигшие возраста 18 лет к моменту вынесения приговора, отбывают наказание в воспитательных колониях. *Пожизненное лишение свободы* может быть назначено за совершение особо тяжких преступлений, посягающих на жизнь, а также за совершение особо тяжких преступлений против общественной безопасности (ст. 57 УК РФ). Пожизненное лишение свободы не может быть назначено женщинам, лицам, совершившим преступления в возрасте до 18 лет, мужчинам, достигшим к моменту вынесения приговора судом 65-летнего возраста. *Смертная казнь* —

исключительная мера наказания — установлена за совершение особо тяжких преступлений, посягающих на жизнь. Она не может быть назначена тем же лицам, которые указаны в ст. 57 УК РФ. Смертная казнь может быть заменена в порядке помилования пожизненным лишением свободы или лишением свободы на срок 25 лет (ст. 59 УК РФ). В настоящее время смертная казнь не назначается российскими судами.

§ 3. Назначение наказания.

Освобождение от уголовной ответственности и от наказания

Назначение наказания — это избрание судом при вынесении обвинительного приговора конкретной меры уголовного воздействия лицу, признанному виновным в совершении преступления. Чтобы вынесенное судом наказание было строго индивидуализированным и справедливым, ст. 60 УК РФ устанавливает общие начала назначения наказания, которыми суд должен руководствоваться при назначении наказания за любое преступление. При наличии определенных оснований лицо, виновное в совершении преступления, может быть освобождено от уголовной ответственности. Закон признает такими основаниями: а) деятельное раскаяние (ст. 75 УК РФ); б) примирение с потерпевшим (ст. 76 УК РФ); в) истечение сроков давности (ст. 78 УК РФ).

Специальные случаи освобождения от уголовной ответственности предусмотрены в некоторых нормах Особенной части УК РФ (например, в примечаниях к ст. 206, 208, 210, 222 и в некоторых других случаях).

Глава 12 УК РФ содержит нормы, в соответствии с которыми лицо, осуждаемое за совершенное преступление или отбывающее наказание, может быть **освобождено от наказания**, частично или полностью, либо неотбытая часть наказания ему может быть заменена более мягким видом наказания. Институты, предусмотренные в нормах данной главы, реализуют принцип гуманизма по отношению к лицу, виновному в совершении преступления; по отношению к обществу они преследуют цель экономии уголовной репрессии. Уголовный кодекс РФ предусматривает обязательное освобождение от наказания: а) по болезни (ст. 81); б) в соответствии с актом амнистии (ст. 84); в) в связи с помилованием (ст. 85); г) при истечении сроков давности обвинительного приговора (ст. 83). Другие нормы УК РФ допускают освобождение от наказания при условии соблюдения осужденным установленных требований: а) при условном осуждении (ст. 73); б) при условно-досрочном освобождении (ст. 79); в) при отсрочке отбывания наказания беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей (ст. 82).

§ 4. Уголовная ответственность несовершеннолетних

Несовершеннолетними признаются лица, которым ко времени совершения преступления исполнилось 14 лет, но не исполнилось 18. Выделение норм об уголовной ответственности несовершеннолетних в разд. V Общей части УК РФ обусловлено спецификой преступности, которая нередко связана с возрастными особенностями лица. Учитывая особенности психологии подростка, уголовное право всех цивилизованных стран содержит нормы, предусматривающие более гуманный подход к решению вопросов об уголовной ответственности несовершеннолетних. Статьи 87–95, включенные в разд. V УК РФ, устанавливают особый порядок уголовной ответственностью несовершеннолетних. К ним могут быть применены не только уголовные наказания, но и принудительные меры воспитательного воздействия (ст. 90 УК РФ — при освобождении несовершеннолетнего от уголовной ответственности и ст. 92 УК РФ — при освобождении от наказания): а) предупреждение; б) передача под надзор родителей, лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа; в) возложение обязанности загладить причиненный вред; г) ограничение досуга и установление особых требований. В случаях, предусмотренных законом, несовершеннолетний может быть направлен в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа. Принудительные меры воспитательного воздействия не являются наказанием и не влекут судимости. Однако в случае систематического неисполнения возложенных обязанностей меры воспитательного характера могут быть отменены и материалы направлены для привлечения несовершеннолетнего к уголовной ответственности.

При реализации уголовной ответственности через применение наказания суд, определяющий наказание несовершеннолетнему за совершенное преступление, должен учитывать условия его жизни и воспитания, уровень психического развития, особенности личности, а также влияние на него старших по возрасту лиц. Статья 88 УК РФ перечисляет виды и сроки наказания, которые могут быть назначены судом. Их шесть (для совершеннолетних — 12): штраф, лишение права заниматься определенной деятельностью, обязательные работы, исправительные работы, арест, лишение свободы на определенный срок. Следует отметить, что размеры перечисленных наказаний для несовершеннолетних значительно ниже. При назначении наказания в виде лишения свободы суд учитывает возраст несовершеннолетнего (от 14 до 16 и от 16 до 18 лет), тяжесть совершенного преступления (небольшой и средней тяжести, тяжкое и особо тяжкое), а также совершено ли преступление впервые. Не может быть назначено наказание в виде лишения свободы несовершеннолетнему, совершившему впервые преступление небольшой или средней тяжести в возрасте до 16 лет и впервые совер-

шившему преступление небольшой тяжести в возрасте до 18 лет. Наказание в виде лишения свободы может быть назначено несовершеннолетнему, совершившему преступление в возрасте до 16 лет, на срок не свыше шести лет. В случае совершения особо тяжкого преступления срок лишения свободы не может превышать 10 лет. Несовершеннолетний возраст учитывается также судом при назначении наказания как смягчающее обстоятельство (п. «б» ч. 1 ст. 61 УК РФ).

Сроки давности привлечения к уголовной ответственности несовершеннолетнего и исполнения обвинительного приговора, предусмотренные ст. 78 и 83 УК РФ, сокращаются наполовину (ст. 94 УК РФ). Статья 95 УК РФ устанавливает пониженные сроки погашения судимости для несовершеннолетних.

В исключительных случаях с учетом характера совершенного деяния и личности суд может применить положения ст. 87—95 УК РФ к лицам, совершившим преступление в возрасте от 18 до 20 лет, кроме помещения их в специальное учебно-воспитательное учреждение (ст. 96 УК РФ).

Г л а в а 4

ИНЫЕ МЕРЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА

Иные меры уголовно-правового характера, не являющиеся наказанием, включают: а) принудительные меры медицинского характера и б) конфискацию имущества.

Принудительные меры медицинского характера (ст. 97—104 УК РФ) могут быть назначены лицам, совершившим общественно опасное деяние в состоянии невменяемости, или у которых после совершения преступления наступило психическое расстройство, а также лицам, совершившим преступление и страдающим психическими расстройствами, не исключающими вменяемости.

Конфискация имущества как принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства применяется в отношении денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения преступлений (ст. 104¹—104³ УК РФ).

* * *

Особенная часть УК РФ включает уголовно-правовые нормы, содержащие описание признаков конкретных преступлений, а также виды, сроки, размеры наказаний, которые может назначить суд за их совершение. В отдельных случаях в примечаниях к уголовно-правовым нормам установлены специальные основания освобождения от уголовной ответственности.

Раздел VIII

ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Глава 1

ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Возрастающее негативное воздействие человеческой деятельности на окружающую среду, изменение климата Земли, появление озоновых дыр, загрязнение ближайшего космического пространства и атмосферы, выпадение кислотных осадков, опустынивание и т. д. фактически привели человечество к экологическому кризису. Право формирует систему дозволений и запретов, направленных на рациональное природопользование и охрану окружающей среды, и является, таким образом, важнейшим гарантом обеспечения экологических требований при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Экологическое право рассматривается с трех позиций: отрасль права, наука и учебная дисциплина.

Экологическое право как наука представляет собой систему научных знаний об отрасли экологического права, истории ее формирования и основных тенденциях развития. Наука экологического права сравнительно молодая, ее становление началось в 1970-х гг. Системный подход к экологическому праву был сформулирован в трудах таких ученых-юристов, как О. С. Колбасов, В. В. Петров, Р. К. Гусев, Б. В. Ерофеев и др.

Экологическое право — это самостоятельная отрасль права, регулирующая общественные отношения в области взаимодействия человека и общества с окружающей средой в целях сохранения, оздоровления и улучшения окружающей природной среды, снижения ее негативного воздействия на здоровье человека, сохранение жизни на земле и обеспечение необходимых условий жизнедеятельности человека.

Учитывая сложный комплексный характер таких отношений, предмет экологического права составляют следующие группы общественных отношений:

- общественные отношения в сфере охраны окружающей среды;
- общественные отношения в сфере природопользования и собственности на природные ресурсы;
- общественные отношения в сфере защиты и гарантий экологических прав человека и законных интересов юридических и физических лиц;

— общественные отношения в сфере обеспечения экологической безопасности, т. е. деятельности, связанной с высокими рисками (например, опасных производственных объектов, генно-инженерной деятельности, деятельности с опасными биологическими и химическими веществами), а также предупреждение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и снижение их последствий.

В экологическом праве применяются два основных правовых метода: императивный и диспозитивный. Императивный метод, или метод власти и подчинения, является доминирующим, поскольку только с его помощью государство в лице природоохранных органов может обеспечить экологически целесообразное поведение физических и юридических лиц. Однако в последнее время наметилась тенденция к расширению диспозитивного, гражданско-правового метода, который применяется, как правило, в отношениях по использованию природных ресурсов, таких как, например, договорные отношения, отношения собственности на природные ресурсы, возмещение вреда, причиненного экологическими правонарушениями.

Экологическое право как самостоятельная отрасль права обладает целым рядом *принципов*, закрепленных в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 3), Федеральном законе «Об экологической экспертизе», Земельном кодексе РФ, Лесном кодексе РФ, Водном кодексе РФ и другом экологическом и природоресурсном законодательстве.

К числу общих принципов экологического права относятся следующие:

- право граждан на благоприятную окружающую среду;
- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов;
- независимость контроля в области охраны окружающей среды;
- разнообразие и равенство форм собственности на природные ресурсы;
- целевое использование природных ресурсов;
- платность природопользования и т. д.

К числу специфических признаков экологического права относятся такие принципы, как: обязательность проведения государственной экологической экспертизы; презумпции экологической опасности хозяйственной и иной деятельности; сохранение биологического разнообразия, управления природными ресурсами на основе бассейнового принципа; приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов; экологическое зонирование территорий и т. д.

Система экологического права представляет собой единство взаимосвязанных правовых институтов, объединяющих нормы права, ре-

гулирующие общественные отношения в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Нормы, регулирующие отношения по поводу использования и охраны отдельных природных ресурсов, объединяются в подотрасли экологического права: земельное, водное; горное, лесное, фаунистическое; атмосферное и заповедное право. Параллельно подотраслям существуют комплексные институты экологического права, составляющие его общую и особенную части. Так, в общей части экологического права принято выделять следующие институты: экологические права граждан; право собственности на природные ресурсы и объекты; право природопользования; экологическое управление; обеспечение экологической безопасности; экономическое регулирование охраны окружающей среды и природопользования; правовые требования обращения с отходами производства и потребления, радиоактивными и иными опасными веществами и организмами; юридическая ответственность за экологические правонарушения. Особенную часть составляют такие институты, как правовое регулирование использования и охраны земель, недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха; правовой режим особо охраняемых природных территорий.

Под **экологическими правоотношениями** понимаются урегулированные нормами экологического права общественные отношения, возникающие, существующие и прекращающиеся по поводу охраны окружающей среды, использования ее отдельных природных ресурсов и объектов, которая выражается в реализации участниками этих правоотношений предусмотренных законодательством прав и обязанностей. Принято выделять общие правоотношения: собственности; природопользования; охраны соответствующих природных объектов. Эти виды правоотношений присущи водным, горным, лесным, фаунистическим и иным правоотношениям, складывающимся в рамках каждой подотрасли, хотя их содержание может иметь определенные различия. Специальные правоотношения охватывают те, которые отражают специфику правового режима соответствующих природных объектов. Например, в горных правоотношениях — отношения по добыче полезных ископаемых на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Субъектами экологических правоотношений, т. е. носителями прав и обязанностей, законодательство признает Российскую Федерацию, субъектов Федерации, органы государственной власти, органы местного самоуправления, физических и юридических лиц. Вместе с тем специфика субъектов экологического права определяется различными факторами. Так, например, физические лица в зависимости от их статуса подразделяются на:

— граждан, экологические права и интересы которых затронуты в связи с негативным воздействием на окружающую среду;

— физических лиц, принимающих и реализующих экологически значимые решения;

— правоприменителей, т. е. лиц, которые в силу своего положения обязаны следить за соблюдением экологического законодательства и привлекать нарушителей к дисциплинарной, административной, уголовной ответственности.

Особыми участниками экологических правоотношений являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, которые в лице уполномоченных органов осуществляют, например, правомочия собственников природных ресурсов и предоставляют их в пользование юридическим и физическим лицам.

Основаниями возникновения экологических правоотношений являются юридические факты: договоры и административные акты исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также судебные решения. В силу специфики экологических отношений наибольшее значение среди оснований возникновения имеют акты органов государственной власти. Например, решение уполномоченного органа о проведении государственной экологической экспертизы. В сфере использования природных ресурсов наиболее распространенными основаниями возникновения правоотношений являются договоры и иные сделки, акты государственных органов по предоставлению того или иного природного ресурса или объекта в пользование.

Комплексными объектами правового регулирования в экологическом праве являются окружающая среда в целом; ее компоненты, ее отдельные свойства (например, климат), отдельные экосистемы (например, озеро Байкал, заповедники, заказники и т. д.); озоновый слой Земли и околоземное космическое пространство.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» исходит из широкого понимания окружающей среды. Это — совокупность компонентов природной среды, природных, природно-антропогенных объектов и антропогенных объектов. При этом природа состоит из отдельных объектов или компонентов природной среды, которые находятся в состоянии естественной взаимосвязи и в целом образуют экосистемный подход к окружающей среде. Закон перечисляет следующие компоненты природной среды — земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир и иные организмы, озоновый слой и околоземное космическое пространство.

Следующее звено, включаемое в понятие «окружающая среда», — это *природные объекты* — естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства. — это река, озеро, находящиеся в них животные,

рыбы, или участок земли с находящимися на них лесом и почвой. Грань между понятием «компонент природной среды» и «природный объект» очень условная, так как атмосферный воздух, недра, земля одновременно являются и компонентом и объектом. Очевидно, что использование термина «природный объект» более важно в правовом смысле, так как с позиции права дает возможность индивидуализировать часть природной среды с тем, чтобы признать ее в качестве предмета правового регулирования.

Третья составляющая — это «природно-антропогенный объект», т. е. природный объект, измененный в результате хозяйственной деятельности или созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение — искусственно посаженный лес или искусственно созданный водоем.

Закон также включил в объекты правового регулирования антропогенные объекты, т. е. созданные человеком для обеспечения социальных потребностей и не обладающие свойствами природной среды (например, промышленные предприятия, оказывающие неблагоприятное воздействие на окружающую природу и здоровье человека).

Таким образом, отношения по охране окружающей среды образуют предмет правового регулирования отрасли экологического права.

Под охраной окружающей среды понимается деятельность органов государственной власти, Российской Федерации и субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Глава 2

ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Источники экологического права — это исходящие от государства или признаваемые им официально документальные способы выражения и закрепления норм права, т. е. нормативные правовые акты, содержащие правила поведения, регулирующие отношения человека с окружающей средой.

Учеными-правоведами даются различные классификации источников права. Наиболее распространенной классификацией является классификация источников по юридической силе: Конституция РФ; международные договоры Российской Федерации, общепризнанные принципы международного права; законы (конституционные и феде-

ральные); нормативные правовые акты Президента РФ; нормативные правовые акты Правительства РФ; конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ; нормативные правовые акты министерств и ведомств; нормативные правовые акты органов местного самоуправления; правовой обычай.

Источники экологического права подразделяются также на общие (Конституция РФ, Федеральный закон «Об охране окружающей среды») и специальные (законодательство об экологической экспертизе, об особо охраняемых природных территориях, об охране животного мира, об особо охраняемых природных территориях, Лесной, Водный, Земельный кодексы и др.).

Некоторыми учеными называются еще такие разновидности источников экологического права, как доктрина, судебная и арбитражная практика, нормативные акты общественных организаций.

Источники экологического права имеют ряд специфических черт: во-первых, глобальный трансграничный характер экологических проблем предопределяет важность международно-правовых актов в системе источников экологического права;

во-вторых, нормы экологического права содержатся не только в специальных природоохранных законах, но и в законах, традиционно относимых к другим отраслям права: уголовному, гражданскому, административному и т. д.

Важнейшим основополагающим источником экологического права, содержащим базовые исходные нормы и принципы, является Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме 23 декабря 1993 г.

Конституционные нормы, относящиеся к перечисленным сферам общественных экологических отношений, как правило, подразделяются на нормы общего характера и специальные экологические.

К экологическим относятся нормы, содержащиеся в ст. 9, 36, 42, 58, 71, 72, 114 Конституции РФ

В ч. 1 ст. 9 Конституции РФ устанавливается базовый принцип, носящий абсолютный характер, содержащий оценку значения земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, устанавливаются два типа отношений в сфере взаимодействия общества с окружающей средой: использование и охрана; устанавливаются цели использования и охраны, на основе которых формируются права и обязанности граждан, их объединений и государства по бережному отношению и рациональному использованию природных ресурсов.

Во ч. 2 данной статьи закрепляется многообразие форм собственности на землю и другие природные ресурсы. Они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ все перечисленные формы собственности признаются и гарантируются равным образом.

Основополагающие положения ст. 9 развиваются в последующих статьях Конституции РФ. Так, в ст. 36 детализируется отношение государства к земле как важнейшему природному ресурсу и к охране и использованию других природных ресурсов, например недр, лесов, вод и т. д.

Часть 1 ст. 36 устанавливает, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Часть 2 данной статьи устанавливает способы реализации права собственности на землю и другие природные ресурсы: владение, пользование и распоряжение, указывает на объективный характер реализации права собственности: «владение, пользование и распоряжение осуществляется собственниками свободно», устанавливает ограничения таких прав: «если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц».

Статья 42 Конституции РФ закрепляет права граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением.

Право граждан на благоприятную окружающую среду корреспондируется с обязанностью граждан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к ее богатствам (ст. 58).

В совместном ведении (ст. 72 Конституции РФ) Российской Федерации и субъектов РФ находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водами и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности на природные ресурсы; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий.

В соответствии со ст. 114 Конституции РФ на Правительство РФ возложено проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и природопользования.

Среди источников экологического права особое место имеют федеральные законы. Базовым является Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. В системе комплексных экологических законов необходимо отметить

также Федеральные законы от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и др.

Кроме указанных законов, экологические отношения регулируются и специальными природоресурсными законами (Земельным кодексом РФ от 25 октября 2001 г., Водным кодексом РФ от 3 июня 2006 г., Лесным кодексом РФ от 4 декабря 2006 г., Законом РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», Федеральными законами от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»).

В системе подзаконных нормативных правовых актов особое место занимают указы Президента РФ, которые, во-первых, определяют основные направления экологической политики и, во-вторых, формируют систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных реализовывать государственную политику в сфере охраны окружающей среды и природопользования. К ним можно отнести Указы Президента РФ от 1 апреля 1996 г. «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», от 4 февраля 1994 г. «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

Важное место среди источников экологического права занимают нормативные правовые акты Правительства РФ. В соответствии со ст. 115 Конституции РФ постановления Правительства РФ издаются по исполнению федеральных законов, ими утверждаются федеральные целевые программы, устанавливаются таксы для исчисления размера ущерба, причиненного природным ресурсам, порядки проведения экологического мониторинга, государственной экологической экспертизы и т. д. Например, постановление Правительства РФ от 31 марта 2003 г. № 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)».

Субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование в экологической сфере в зависимости от природно-географических, климатических, ресурсных и иных особенностей региона. Практически во всех субъектах РФ приняты комплексные законы об охране окружающей среды или об обеспечении экологической безопасности. В Республике Дагестан принят Закон «Об экологическом образовании населения Республики Дагестан», в Республике Калмыкия — Закон «Об охоте и охотничьем хозяйстве».

Большое значение в системе источников экологического права имеют нормативные правовые акты министерств, федеральных служб и федеральных агентств. Например, Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное приказом Государственного комитета по экологии РФ от 16 мая 2000 г.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления выпускаются по предметам ведения, закрепленным в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 7) и в основном регулируют вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия населения, озеленения и благоустройства территории, утилизации и переработки отходов.

Особое место в системе источников экологического права занимают международные договоры РФ и общепризнанные принципы международного права. В настоящее время в мире действует более 200 экологических соглашений и конвенций. Среди них такие акты, как Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (1973 г.), Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.), Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.), Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (1992 г.) и др.

Глава 3

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ОБЪЕКТЫ, ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Право собственности на природные ресурсы и природные объекты является важнейшим комплексным межотраслевым институтом. Значение данного института определяется в первую очередь заинтересованностью государства в природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов, проживающих на данной территории (ст. 9 Конституции РФ). Природные ресурсы и объекты могут находиться в частной, государственной и муниципальной собственности (ст. 212 ГК РФ). В соответствии с действующим земельным законодательством все перечисленные формы собственности установлены на земельные участки. Право государственной собственности может выступать в виде права федеральной собственности либо права собственности субъектов РФ. На большинство природных ресурсов законодательством установлено право государственной собственности. Так, в соответствии с Водным кодексом РФ водные объекты находятся в собственности Российской Федерации, за исключением прудов и обводненных

карьеров, которые могут находиться в частной, государственной и муниципальной собственности. В соответствии с Законом РФ «О недрах» недра, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, являются государственной собственностью. Лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством (ст. 8 Лесного кодекса РФ). Например, лесные участки, расположенные на землях населенных пунктов, могут находиться как в государственной, так и в муниципальной собственности. Животный мир в пределах территории РФ является государственной собственностью (ст. 4 Федерального закона «О животном мире»). К федеральной собственности могут быть отнесены следующие объекты животного мира: редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу РФ; обитающие на особо охраняемых территориях федерального значения; населяющие территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации; отнесенные к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении; естественно мигрирующие по территориям двух и более субъектов Федерации.

Право природопользования представляет собой самостоятельный институт экологического права, включающий систему норм, устанавливающих порядок, условия природопользования, а также совокупность прав и обязанностей природопользователей. Выделяются различные виды природопользования. По критерию природного ресурса или объекта — это право землепользования, недропользования, водопользования, лесопользования, право пользования животным миром и атмосферным воздухом. По способам предоставления природного ресурса в пользование различаются общее природопользование, не требующее специального разрешения и осуществляемое на бесплатной основе (пробы в лесу, сбор грибов и ягод) и специальное природопользование, осуществляемое за плату и на основе специального разрешения (лицензии или договора).

Каждому природному ресурсу присущи свои виды природопользования. Так, Закон РФ «О недрах» (ст. 6) предусматривает шесть видов пользования недрами: региональное геологическое изучение; геологическое изучение, включающее поиски и оценку месторождений полезных ископаемых; разведка и добыча полезных ископаемых; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; образование особо охраняемых геологических объектов; сбор минералогических, палеонтологических и других коллекционных материалов.

Особенности возникновения права природопользования определяются, как правило, земельным, водным, горным, лесным и иным приро-

доресурсным законодательством. Так, например, предоставление недр в пользование осуществляется на основе лицензии. Предоставление водных объектов в пользование для различных целей осуществляется на основе либо договоров водопользования, либо решений о предоставлении водных объектов в пользование. Лесные участки предоставляются юридическим лицам в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование; гражданам — в безвозмездное срочное пользование. Основаниями возникновения права лесопользования являются: договор аренды, договор купли-продажи лесных насаждений, решение уполномоченного органа. Пользование объектами животного мира осуществляется на основе лицензии, именной разовой лицензии (для физических лиц). Рыболовство осуществляется на основании разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов и договора пользования рыбопромысловым участком.

Глава 4

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Под экологическим управлением понимается совокупность осуществляемых органами государственной власти и иными уполномоченными субъектами действий по организации и контролю, упорядочению и надзору за экологически значимым поведением людей, за соблюдением требований экологического законодательства. В зависимости от статуса субъектов, осуществляющих экологическое управление, оно подразделяется на государственное, муниципальное, производственное и общественное. Центральное место в системе экологического управления занимает государственное экологическое управление, которое осуществляется в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности. Органы, осуществляющие государственное экологическое управление, традиционно подразделяются на органы общей и специальной компетенции. К органам общей компетенции относятся Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ. К органам специальной компетенции относятся федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» полномочия в сфере охраны окружающей среды и природопользования осуществляют следующие министерства и ведомства:

— Министерство природных ресурсов и экологии РФ и находящиеся в его ведении: Федеральная служба по гидрометеорологии и мони-

торингу окружающей среды; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство по недропользованию;

— Министерство сельского хозяйства РФ и находящиеся в его ведении: Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральное агентство лесного хозяйства;

— Министерство здравоохранения и социального развития РФ и находящиеся в его ведении: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения и Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития;

— Министерство экономического развития РФ, в ведении которого находится Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии.

Основными функциями государственного экологического управления являются: а) определение стратегии (принятие государственных концепций) и планирование (в форме принятия федеральных, региональных и муниципальных целевых программ); б) информационная функция (осуществляемая в формах мониторинга, ведения кадастров, реестров, регистров, экологических паспортов и деклараций); в) разрешительная система (разрешения и лицензии на пользование природными ресурсами и оказание воздействия на окружающую среду); г) нормирование воздействия на окружающую среду; д) государственный контроль и надзор, государственная экологическая экспертиза.

Экологический мониторинг — это совокупность организационных структур, методов, способов и приемов наблюдения за состоянием окружающей среды, происходящими в ней изменениями, их последствиями, а также за потенциально опасными для окружающей среды, здоровья людей и контролируемой территории видами деятельности, производственными и иными объектами.

В соответствии со ст. 63 Федерального закона «Об охране окружающей среды» государственный экологический мониторинг осуществляется в целях наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за ее состоянием в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду, а также в целях обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды.

Мониторинг осуществляется на глобальном, национальном, региональном и локальном уровнях (на уровне хозяйствующего субъекта либо на отдельном участке территории, например в заповеднике, зоне чрезвычайной ситуации). В системе национального экологического мониторинга выделяются мониторинг атмосферного воздуха, живот-

ного мира, водных объектов, земель, континентального шельфа и исключительной экономической зоны, радиационный мониторинг и т. д.

Экологическое нормирование в соответствии со ст. 19 Федерального закона «Об охране окружающей среды» заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды. Цель экологического нормирования — гарантировать сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Нормативы качества окружающей среды устанавливаются в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды, при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда. Видами нормативов качества являются нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) химических, в том числе радиоактивных, веществ, биологических веществ, микроорганизмов; а также нормативы предельно допустимых уровней физического воздействия (ПДУ), в том числе шума, электромагнитных излучений и т. д.

Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду — нормативы, установленные в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, при которых соблюдаются качества окружающей среды. К нормативам допустимого воздействия относятся нормативы допустимых выбросов (ПДВ) и сбросов (ПДС) веществ и микроорганизмов, нормативы образования отходов производства и потребления, нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации и т. д.), нормативы допустимого изъятия компонентов окружающей среды, а также технологические нормативы, предполагающие использование наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов. За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Экологический контроль — это система мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушений экологического законодательства, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований в области охраны окружающей среды. Экологический контроль может быть государственным, производственным и общественным. Государственный экологический контроль проводится органами, уполномоченными в области охраны

окружающей среды (Федеральной службой по надзору в сфере природопользования) и их должностными лицами.

Экологическая экспертиза является одной из важнейших форм предупредительного экологического контроля. Экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную или иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды. Экологическая экспертиза может быть государственной или общественной. Государственная экологическая экспертиза проводится специально уполномоченным органом в области экологической экспертизы (Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору) в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Г л а в а 5

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Под юридической ответственностью за экологические правонарушения понимается отношение между государством в лице специальных уполномоченных органов в области охраны окружающей среды и природопользования, правоохранительных органов, иными уполномоченными субъектами и совершившим экологическое правонарушение лицом (физическим, юридическим, должностным) по применению к нарушителю соответствующего взыскания.

Основанием наложения юридической ответственности является экологическое правонарушение.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не содержит понятие «экологическое правонарушение», в нем используется термин «нарушение законодательства об охране окружающей среды». Тем не менее наиболее общепризнанным доктринальным определением является: «Экологическое правонарушение — это противоправное виновное (как правило) деяние (действие или бездействие), совершаемое праводеспособным субъектом, причиняющее или могущее причинить экологический вред, либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права».

При этом под вредом окружающей среде понимается негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения экологического законодательства.

Признаками экологического правонарушения являются: противоправность (общая и специальная), т. е. наличие запрета поведения; виновность (кроме безвиновной ответственности за причинение вреда источником повышенной опасности); наказуемость, т. е. наличие санкции за нарушение запретов от органов, уполномоченных их применять; экологичность, т. е. специфика объекта посягательства; субъективность — статус или принадлежность лиц; общественная опасность.

Объект экологического правонарушения — общественные отношения по поводу окружающей среды в целом и ее отдельных компонентов, охраняемые нормами соответствующего законодательства: собственность на природные ресурсы и объекты; рациональное природопользование; охрана окружающей среды; экологические права и законные интересы физических и юридических лиц.

Субъектами экологических правонарушений являются физические (в том числе должностные) лица, юридические лица.

Специфика субъектов экологических правонарушений состоит в том, что многие правонарушения могут быть совершены только специальным субъектом, т. е. лицом, наделенным правами и обязанностями (капитаны судов, начальник АЭС или главный инженер опасных производственных объектов).

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 75) называет следующие виды юридической ответственности за экологические правонарушения: дисциплинарная, административная, уголовная и имущественная.

Согласно ст. 192 ТК РФ **дисциплинарная** ответственность наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей. Работодатель вправе применить следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) увольнение.

В экологической сфере применение дисциплинарной ответственности к работнику предполагает наличие обязательного условия в виде осуществления профессиональной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и оказанием воздействия на окружающую среду.

Основанием **административной** ответственности является наличие в деянии признаков состава экологического проступка, вины субъекта и наличия правовой нормы, установившей запрет экологопротивоправного поведения.

Административный экологический проступок — это посягающее на экологический порядок, экологические права и свободы граждан, право собственности на природные ресурсы и порядок управления природопользованием противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, которое причинило

или могло причинить вред окружающей среде и за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Административная ответственность за экологические проступки в основном предусмотрена гл. 8 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования». Ряд экологозначимых составов предусмотрен в гл. 7 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны собственности» и в гл. 10 КоАП РФ «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель».

Главным критерием при классификации административных экологических проступков выступает объект посягательства: собственность на природные ресурсы, недра, лес, земля, животный мир и т. д.

Наряду с традиционными составами (порча земель, незаконная рубка) введены такие составы, как нарушение законодательства об экологической экспертизе; сокрытие или искажение экологической информации.

Уголовная ответственность в основном регламентируется в гл. 26 «Экологические преступления» УК РФ. Под *экологическим преступлением* понимаются предусмотренные Уголовным кодексом виновное, противоправное, общественно опасное деяния, посягающие на окружающую среду, ее компоненты.

В частности, уголовная ответственность за экологические преступления может наступать за самовольное занятие земельного участка, за пользование недрами без надлежащего разрешения, за нарушение законодательства об экологической экспертизе, нарушение правил охраны водных объектов, нарушение правил использования и охраны лесов, нарушение правил пользования животного мира, в том числе занесенного в Красную книгу РФ, нарушение правил охраны атмосферного воздуха.

Имущественная ответственность заключается в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей стороне имущественный или моральный вред, причиненный в результате нарушения правовых экологических требований.

Статья 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» содержит принципиальное положение об обязанности возместить вред окружающей среде в полном объеме, что корреспондируется со ст. 1064 ГК РФ.

Размер вреда окружающей среде, причиненного нарушением экологического законодательства, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния, с учетом убытков (т. е. расходов, которые лицо, чье право было нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, в том числе упущенной выгоды).

Руководствуясь ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды», возмещение вреда производится в соответствии с таксами и методиками расчета ущерба, утвержденными в установленном порядке, а также в соответствии с проектами рекультивации и иных восстановительных работ. Таксы — это единицы оценки ущерба окружающей среде, они во много раз выше размера платы за использование природных ресурсов (таксы применяются в лесном хозяйстве, по отдельным видам животных и рыб).

Возмещение вреда может производиться либо добровольно, либо по решению суда. Вред по судебному решению может быть возмещен в натуре путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению окружающей среды за счет своих средств.

Иски о компенсации вреда могут предъявляться в течение 20 лет.

Статья 1065 ГК РФ устанавливает, что опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении такой деятельности, при этом суд может отказать в иске, если такое приостановление или прекращение противоречит общественным интересам.

Раздел IX

ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Глава 1

ПРЕДМЕТ, МЕТОД, ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Гражданское процессуальное право — *отрасль, которая изучает порядок защиты гражданских прав в судах общей юрисдикции, арбитражных и третейских судах*. Гражданские права охватывают круг гражданских, семейных, трудовых и иных правоотношений. Суд обязан рассмотреть доводы спорящих сторон, ответить на вопрос, кому же принадлежит спорное право, обеспечить восстановление нарушенного права.

Суды общей юрисдикции, рассматривающие гражданские споры, так же как арбитражные суды, входят в *государственную систему* разрешения споров. Только государственные суды вершат *правосудие* (ст. 118 Конституции РФ), т. е. окончательно устраняют спор между сторонами. Третейские суды не являются государственными судами, а потому их деятельность не является правосудием.

Работу суда по осуществлению правосудия называют гражданским (арбитражным) процессом. Гражданский процесс возникает по поводу защиты прав и охраняемых законом интересов отдельных лиц или неопределенного круга лиц.

Каждый самостоятельно определяет, следует ли защищать принадлежащее ему право или нет; в каком порядке осуществлять защиту; защищать ли право в полном объеме или в части и т. д. Такое право выбора лица определяется *диспозитивным методом* и влияет на само возникновение гражданского процесса, его движение и прекращение. Однако суд — это орган государственной власти, поэтому все лица, участвующие в судебном разбирательстве, должны подчиняться порядку, который установлен законом, и выполнять все распоряжения суда. Это обязывающее предписание закона, и такие веления формируются под влиянием *императивного метода*. Поэтому общий метод гражданского процесса состоит из двух взаимосвязанных методов: диспозитивного и императивного и носит общее название *диспозитивно-императивного*.

В отрасли гражданского процессуального права выделяют общую и особенную части. *Общая часть* изучает предмет и метод гражданско-

го процесса; принципы гражданского процесса; гражданское процессуальное правоотношение и его субъекты; правила подведомственности и подсудности; иск; доказывание и доказательства; судебные сроки, штрафы и расходы. Положения общей части влияют на институты особенной части. *Особенная часть* изучает *исковое и особое производство*, а также *производство из публично-правовых отношений* и порядок выдачи *судебного приказа*; правила пересмотра судебных постановлений в апелляционном, кассационном, надзорном порядках и по вновь открывшимся обстоятельствам; производство с участием иностранных лиц; производство, связанное с исполнением судебных постановлений и постановлений других органов; производство, связанное с оспариванием решений третейских судов и выдачей исполнительных листов на решения третейских судов. Отрасль гражданского процессуального права также изучает *арбитражный процесс*, который является подотраслью гражданского процессуального права, и внесудебные порядки рассмотрения споров: производство в третейском суде, посреднические процедуры.

Гражданский процесс — это последовательное движение от одного процессуального действия, предусмотренного законом, к другому, в целях достижения *основной цели* — защиты прав и охраняемых законом интересов лица. Такое процессуальное движение принято подразделять на стадии. *Стадия* — это совокупность процессуальных действий, объединенных единой целью, завершающаяся вынесением судебного постановления.

Выделяют следующие стадии: 1) рассмотрение дела в суде первой инстанции; 2) пересмотр дела в суде апелляционной или кассационной инстанции; 3) пересмотр дела в суде надзорной инстанции; 4) пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам; 5) исполнительное производство. Судебное дело не обязательно проходит все стадии. Так, если в суде первой инстанции полностью достигнута основная цель процесса, то нет необходимости во всех последующих стадиях. Или может возникнуть необходимость в принудительном исполнении решения — тогда после стадии рассмотрения дела в суде первой инстанции сразу же следует стадия исполнительного производства.

Важнейшим **источником** отрасли гражданского процессуального права, как и всех иных отраслей российского права, является Конституция РФ. В ней установлены *право на судебную защиту* (ст. 46), основные принципы судостроительства и судопроизводства — независимость судей (ст. 120), равенство всех перед законом и судом (ст. 19), состязательность и гласность судебного процесса (ст. 123) и др.

Федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации», «Об арбитражных судах Российской Федерации» регламентируют порядок организации и действия судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Основными **отраслевыми источниками** гражданского процессуального права являются *Арбитражный процессуальный кодекс РФ* (АПК РФ) 2002 г. и *Гражданский процессуальный кодекс РФ* (ГПК РФ) 2002 г.

Гражданский процессуальный кодекс РФ состоит из *Общей* и *Особенной* частей. В *Общую часть* включены нормы о принципах гражданского процесса, субъектах, подведомственности и подсудности, иске, доказывании и доказательствах. В *Общей части* также содержатся нормы, регламентирующие исчисление процессуальных сроков, судебных расходов и судебные штрафы. *Особенная часть* объединяет нормы, в которых устанавливается *порядок рассмотрения дела* в суде первой инстанции, апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях, пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам. В *Особенной части* также содержатся нормы, регламентирующие специальные порядки гражданского судопроизводства: заочное; приказное; особое; по делам, возникающим из публичных правоотношений; с участием иностранных лиц; по защите прав участников третейского соглашения; по исполнению судебных постановлений и постановлений иных органов.

Нормы, имеющие значение для гражданского процесса, содержатся и в других федеральных законах: например, в Федеральном законе «О статусе судей», Семейном кодексе РФ и др.

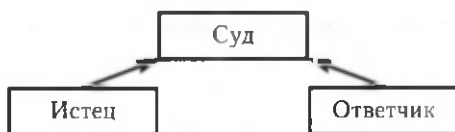
Международные акты, содержащие нормы гражданского процессуального права, применяются судами Российской Федерации, если они ратифицированы в установленном законом порядке.

Суд применяет нормы процессуального права, действующие в момент рассмотрения гражданского дела или совершения отдельного процессуального действия.

Помимо источников права в судебной системе Российской Федерации важное значение имеют *акты судебного толкования* норм права — *судебная практика Верховного Суда РФ* (для судов общей юрисдикции) и *Высшего Арбитражного Суда РФ* (для арбитражных судов). Именно эти суды наблюдают за правильным применением и толкованием права, а потому толкование права, даваемое ВС РФ и ВАС РФ, имеет для нижестоящих судов важное практическое значение.

В судебном процессе может участвовать множество лиц. Каждое из них имеет особые процессуальные права и обязанности, но все они состоят в процессуальных отношениях с **судом** — *основным участником гражданского процессуального правоотношения*. Поэтому гражданское процессуальное правоотношение — это отношение между судом, с одной стороны, и другими участниками процесса, с другой стороны.

В основном *гражданском процессуальном правоотношении* обязательно участвуют *три субъекта*: суд и две спорящие стороны — истец и ответчик. Такое правоотношение называется *главным*.



Например, если Петров передал в аренду Сидорову мотоцикл, то возникает гражданско-правовое отношение. Если Сидоров не исполняет условие договора аренды по техническому обслуживанию мотоцикла, то Петров вправе обратиться в суд с исковым заявлением и потребовать обязать Сидорова исполнять условия договора. *С момента принятия судом искового заявления возникает гражданско-процессуальное правоотношение*: Петров становится истцом, Сидоров — ответчиком, их действия контролируются судом.

Суд в этом правоотношении является властным органом, а каждая из сторон, отстаивающая свои интересы, подчиняется ему. Если нет суда, то правоотношение не может быть процессуальным. Если нет одной из сторон, то отсутствует состояние спора, значит, нет основания для судебной деятельности.

Для того чтобы стать участником гражданско-процессуальных отношений, надо иметь гражданско-процессуальную правоспособность. Она появляется у каждого человека с момента его рождения и заканчивается в момент смерти. У юридических лиц процессуальная правоспособность появляется в момент государственной регистрации создания лица, а в момент государственной регистрации ликвидации процессуальная правоспособность заканчивается. Для того чтобы самостоятельно совершать юридически значимые действия в процессе, необходимо иметь еще и гражданско-процессуальную дееспособность. У юридических лиц она совпадает с моментом возникновения правоспособности, а у физических лиц в полном объеме наступает в 18 лет. До достижения 18 лет полная гражданско-процессуальная дееспособность также может возникнуть у эмансипированных несовершеннолетних и несовершеннолетних, вступивших в брак. За лицо, которое не обладает процессуальной дееспособностью, процессуальные действия совершает его законный представитель.

Истец — это лицо, *в интересах которого* предъявлен иск. Поэтому иск в суд может быть предъявлен не только самим истцом, но в его интересах и другими лицами, уполномоченными законом (ст. 45–46 ГПК РФ).

Ответчик — это лицо, указанное в исковом заявлении в качестве нарушителя прав и законных интересов истца.

Истец вправе изменить основание или предмет иска, увеличить или уменьшить размер исковых требований либо отказаться от иска, ответчик вправе признать иск, стороны могут окончить дело мировым соглашением (ст. 39 ГПК РФ).

Истец и ответчик не только являются основными участниками гражданского процессуального правоотношения, но и составляют основу группы лиц, участвующих в деле. Наравне с истцом и ответчиком в эту группу входят *третьи лица, прокурор* и лица, указанные в ст. 46—47 ГПК РФ: *государственные органы, органы местного самоуправления, организации и граждане, предъявляющие иски в защиту интересов других лиц*. В отличие от истца и ответчика с другими лицами, участвующими в деле, суд вступает в *дополнительные процессуальные правоотношения*. Правоотношения называются дополнительными потому, что без участия третьих лиц, прокурора и лиц, перечисленных в ст. 46—47 ГПК РФ, гражданский процесс идти может, а вот без *основного гражданского процессуального правоотношения гражданского процесса не существует*.

Прокурор участвует в гражданском процессе для того, чтобы защищать интересы лиц, которые сами не в состоянии сделать это в силу возраста, здоровья и т. д. (например, несовершеннолетние, пожилые и др.). Прокурор вправе также защищать интересы неопределенного круга лиц, общественные интересы, интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Такое же право в случаях, предусмотренных законом, есть у органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций или граждан, если защищаются права конкретного лица по его просьбе или права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц. Заявление в защиту законных интересов недееспособного или несовершеннолетнего гражданина в этих случаях может быть подано независимо от просьбы заинтересованного лица или его законного представителя.

Прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления также участвуют в гражданском процессе с целью дачи заключения по делу. Так, по делам об усыновлении органы опеки и попечительства обследуют место жительства усыновителя, беседуют с ним, а потом дают суду заключение о возможности усыновления ребенка этим лицом.

В число лиц, участвующих в деле, также входят *третьи лица, заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора*, и *третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора*.

Для всех лиц, участвующих в деле, участие в судебном процессе порождает юридические последствия. Права и обязанности всех лиц, участвующих в деле, определены в ст. 35 ГПК РФ. Они вправе знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии, заявлять отводы, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам; заявлять ходатайства, в том числе об истребо-

вании доказательств; давать объяснения суду в устной и письменной форме; приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле; обжаловать судебные постановления и использовать предоставленные законодательством о гражданском судопроизводстве другие процессуальные права.

Лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами. Они обязаны извещать суд об изменении своего места жительства в течение судебного рассмотрения спора и нести судебные расходы.

Помимо лиц, участвующих в деле, в судебном процессе может понадобиться участие *свидетелей, экспертов, специалистов, переводчиков, судебных представителей*. В ходе процесса они оказывают помощь суду и лицам, участвующим в деле: эксперт обладает знаниями и навыками, помогающими установить необходимые по делу факты, представитель помогает стороне защищать свои права и интересы и т. д. Поэтому все эти субъекты составляют группу *лиц, содействующих осуществлению правосудия*, и у суда возникают с ними *вспомогательные процессуальные правоотношения*. Для самих лиц, содействующих осуществлению правосудия, возникновение процесса, его движение и окончание *никаких юридически значимых последствий не влечет*.

Всем участникам процессуальных правоотношений суд обязан оказывать содействие в осуществлении их прав и обязанностей, в частности знакомить каждого с принадлежащими ему процессуальными правами и обязанностями, предупреждать о последствиях совершения наиболее значимых процессуальных действий и т. д.

Гражданское процессуальное правоотношение *возникает* в момент вынесения судом определения о принятии искового заявления, т. е. с момента возбуждения гражданского дела. Гражданское процессуальное правоотношение *прекращается* в момент завершения гражданского процесса в суде первой инстанции. Если постановление суда первой инстанции обжалуется в вышестоящих инстанциях, то *правоотношение возобновляется* с момента принятия вышестоящим судом жалобы и прекращается в момент завершения дела в соответствующей инстанции.

Глава 2

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ РАССМОТРЕНИЯ ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

Исковое производство (гл. 12–22 ГПК РФ) возникает с момента подачи искового заявления и принятия его судом.

Исковое заявление составляется в письменной форме. В исковом заявлении обязательно указывается, кто является истцом, кто ответчиком, их адреса; в чем состоит нарушение прав истца, какими доказательствами это подтверждается; что требует истец. Исковое заявление должно быть подписано истцом и оплачено государственной пошлиной.

Суд может защищать только те права, которые защищены законом. Это значит, что судебной защите подлежат права и обязанности, вытекающие из правоотношений. Спорное правоотношение, рассматриваемое судом, — это *предмет иска*. Лицо может основывать свои требования только на тех обстоятельствах, которые влекут юридически значимые последствия для спорного правоотношения, — это *основание иска*. Само требование есть *содержание иска*.

В суд можно обратиться с требованием признать какое-либо правоотношение существующим или, наоборот, отсутствующим. Это — *иски о признании*. Например, можно обратиться в суд с иском о признании договора недействительным.

В суд можно обратиться с требованием об обязанности ответчика совершить какое-либо действие либо воздержаться от совершения этого действия. Это — *иски о присуждении*. Например, можно потребовать через суд обязать ответчика вернуть долг.

В суд можно обратиться с требованием изменить или прекратить правоотношение. Это — *иски о преобразовании*. Например, можно обратиться в суд с требованием расторгнуть брак.

По общему правилу в исковом производстве *суд не вправе рассматривать требования, не заявленные сторонами*. Исключения составляют случаи, прямо предусмотренные законом: например, при предъявлении иска о восстановлении на работе в связи с незаконным увольнением суд по собственной инициативе обязан рассмотреть вопрос о взыскании с работодателя заработной платы за время вынужденного прогула работника.

Суд обязан *подготовить дело* к судебному разбирательству, т. е. определить, какие факты следует доказывать и каким законом руководствоваться; перечень подлежащих исследованию доказательств; круг лиц, принимающих участие в процессе. Также суд обязан содействовать примирению спорящих сторон.

Ответчик может признать иск — тогда суд на основании сделанного признания иска выносит решение. Если истец отказывается от иска либо стороны заключают мировое соглашение, судебный процесс заканчивается без вынесения судебного решения. Суд вправе не принять отказ от иска, признание иска, он не утверждает мировое соглашение сторон, если это противоречит закону или нарушает права и законные интересы других лиц, а также если эти действия совершены под влиянием угрозы, обмана, заблуждения, стечения тяжелых обстоятельств.

После того как суд признает дело подготовленным, он назначает *судебное разбирательство*. Закон устанавливает единоличное рассмотрение дел в суде первой инстанции по абсолютному большинству гражданских дел. В судебном заседании суд с участием сторон в порядке, установленном законом, изучает доказательства и заслушивает мнения спорящих о том, как следует разрешить дело. Очень важное значение имеет извещение лиц, участвующих в деле, о времени и месте судебного разбирательства. К моменту открытия судебного заседания суд должен располагать доказательствами надлежащего извещения этих лиц. Если таких доказательств нет, судебное заседание не проводится.

К порядку судебного заседания предъявляется несколько важных требований, которые в совокупности гарантируют соблюдение процессуальных прав заинтересованных лиц и обеспечивают установление истины по делу. Поэтому судебное заседание *непрерывно* — т. е. суд не имеет права рассматривать вопросы, относящиеся к другим делам, до тех пор, пока не вынесет решения по делу (либо не отложит рассмотрение дела на другое время). Судебное заседание проводится *устно*: все участники процесса выступают перед судом, письменные доказательства оглашаются и т. д. Устная форма предоставляет возможность наилучшего ознакомления с доказательствами всем присутствующим в зале судебного заседания. Судопроизводство ведется на государственном языке Российской Федерации — русском языке. Если суд находится на территории субъекта Российской Федерации, дополнительным государственным языком которого является другой язык, судопроизводство может вестись на этом языке. Всем участникам процесса, не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, предоставляется переводчик. Требование *непосредственности* устанавливает, что состав суда должен быть неизменен от начала судебного разбирательства по существу до постановления решения. Это обеспечивает личное восприятие судом всех доказательств. Поскольку суд выносит решение на основании внутреннего убеждения, сформированного при оценке тех доказательств, которые были исследованы в судебном заседании, ему необходимо самому изучить все доказательства в их совокупности. *Открытость (гласность)* судебного заседания необходима для того, чтобы лица, заинтересованные в исходе дела, могли участвовать в совершении судом всех процессуальных действий. Одновременно гласный гражданский процесс позволяет присутствовать в судебных заседаниях всем желающим. Открытость судебного заседания связана не только с правом присутствовать в месте проведения судебного разбирательства, но и с правом записывать все происходящее в процессе (письменно или на аудионосители) и распространять эти сведения (например, через СМИ). Это повышает правовую культуру общества. Если же требуется осуществить ви-

деозапись, фотографирование или трансляцию, необходимо получить дополнительное разрешение суда. Но в некоторых случаях гражданский процесс может быть закрытым. Это значит, что никто, кроме суда, лиц, участвующих в деле, и лиц, содействующих осуществлению правосудия, в зал судебного заседания не допускается, а сведения, полученные в ходе закрытых судебных заседаний, не распространяются. Как правило, закрытое судебное разбирательство проводится в целях охраны тайны усыновления, тайны частной жизни, государственной, коммерческой, военной, банковской тайны.

Суд должен вынести решение по делу в пользу того лица, чьи доводы подтверждены имеющимися в деле и рассмотренными в судебном заседании доказательствами. Если нет доказательств, подтверждающих доводы стороны, суд не учитывает такие доводы. Если доказательства опровергают доводы стороны, суд не вправе вынести решение в ее пользу. Поэтому в гражданском процессе важно, чтобы сторона могла представить в суд те доказательства, которые обосновывают ее права. *Каждый доказывает то, что утверждает.* Поэтому стороны сами должны собрать доказательства, подтверждающие их доводы, и представить их в суд к началу судебного разбирательства. Если стороны не могут получить необходимые доказательства, суд оказывает им содействие в собирании доказательств.

Доказательствами в гражданском процессе являются объяснения сторон и третьих лиц, показания свидетелей, письменные и вещественные доказательства, аудио- и видеозаписи, заключения экспертов. Ни одно доказательство не имеет преимуществ перед другим доказательством. Однако в некоторых случаях закон запрещает ссылаться на определенные доказательства и устанавливает более узкий круг доказательств. Это называется требованием *допустимости*. Так, несоблюдение простой письменной формы сделки лишает стороны права в случае спора ссылаться в подтверждение сделки и ее условий на свидетельские показания, но не лишает их права приводить письменные и другие доказательства (ст. 162 ГК РФ). Еще одним требованием, предъявляемым законом к доказательствам, является условие *относимости*. Суд изучает только те доказательства, которые относятся к рассмотрению спора. Это освобождает суд от изучения доказательств, которые подтверждают сведения, не имеющие отношения к делу. Вопрос относимости решается судом для каждого спора индивидуально. Наконец, суд обязан проверить достоверность каждого доказательства и вправе выносить решение, если на основании всей совокупности изученных в процессе доказательств можно прийти к одному определенному выводу.

Во время проведения судебного заседания секретарем суда ведется протокол. В нем отражается все происходящее в процессе в том же порядке, в котором эти действия совершались.

По окончании рассмотрения дела суд выносит решение, которое после истечения сроков на обжалование может быть исполнено принудительно. Истечение срока на обжалование дает основание считать, что не обжалованное в этот срок решение *вступило в законную силу*. Законная сила придает решению особый правовой статус: все должны соблюдать права и законные интересы лиц, установленные этим решением; его нельзя обжаловать в апелляционном и кассационном порядках; суд не примет исковое заявление, если лица, участвовавшие в деле, повторно обратятся в суд за защитой того же права, ссылаясь на те же обстоятельства. Любой из числа лиц, участвовавших в деле, получает право ссылаться в других судебных процессах на факты, установленные вступившим в законную силу решением, как на доказанные, и никто из лиц, участвовавших в деле, не вправе оспорить это.

В рамках искового производства выделяют *заочное производство* (гл. 22 ГПК РФ). Оно допускается в случаях, когда ответчик не просит рассмотреть дело в его отсутствие и не является в суд по неуважительным причинам. Поэтому, чтобы защитить интересы истца, допускается проведение судебного заседания с вынесением решения без ответчика. На проведение заочного производства суд должен получить согласие истца, потому что в заочном производстве истец не вправе изменить предмет или основание иска, увеличить размер исковых требований.

Заочное решение может быть обжаловано двумя способами: в первых, в суд, вынесший заочное решение. Это возможно, если ответчик докажет, что есть обстоятельства, свидетельствующие об уважительности причин его неявки в судебное заседание, о которых он не имел возможности своевременно сообщить суду, и одновременно есть обстоятельства и доказательства, которые могут повлиять на содержание решения суда.

Исковое производство — основа гражданского процесса. Производство в неисковом порядке происходит по общим правилам искового производства, за исключением действий, прямо предусмотренных для неискового производства.

Производство из публично-правовых отношений — неисковое производство (гл. 23—26 ГПК РФ). В этом порядке защищаются избирательные права граждан Российской Федерации и их права на участие в референдуме. В этом же производстве можно оспорить решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также требовать признания нормативно-правового акта недействующим полностью или в части.

В производстве из публично-правовых отношений изменяется правило доказывания: заинтересованное лицо, чьи права нарушены, должно доказать сам факт нарушения своих прав, остальные факты

доказывает орган власти. Если орган власти не сможет доказать правомерность своих действий, считается установленным, что эти действия совершены неправомерно.

При рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, не применяются правила заочного производства. Так как защита указанных прав очень важна не только для лица, чьи права нарушены, но и для всего общества в целом, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований, а также имеет право самостоятельно собирать доказательства. По этим же причинам при рассмотрении ряда дел, возникающих из публичных правоотношений, предусмотрено обязательное участие прокурора.

Особое производство — неисковое производство (гл. 27—38 ГПК РФ), в котором устанавливаются факты, имеющие юридическое значение, если в отношении этих фактов нет спора о праве. Например, в порядке особого производства несовершеннолетний объявляется полностью дееспособным (при отсутствии согласия родителей (одного из родителей), усыновителей или попечителя объявить несовершеннолетнего полностью дееспособным).

Порядок выдачи *судебного приказа* регулируется гл. 11 ГПК РФ. Судебный приказ выдается в прямо предусмотренных законом случаях, если заявитель может документально подтвердить свои требования, а должник не возражает против выдачи судебного приказа. Из-за обязательного наличия письменных доказательств и одновременного отсутствия возражений должника выдачу судебного приказа называют бесспорным производством. Поскольку в таких делах нет спора, суд не вызывает стороны, не проводит судебное заседание, а лишь уведомляет должника о том, что в отношении него поступило заявление о выдаче судебного приказа. Если в течение десяти дней после получения такого уведомления должник не обратится в суд с возражениями против выдачи судебного приказа, заявитель вправе получить судебный приказ и предъявить его к принудительному исполнению. Так, в рамках приказного производства может быть заявлено требование о взыскании с граждан недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам.

Вынесенное судом первой инстанции судебное постановление может быть пересмотрено вышестоящим судом. В гражданском процессе может быть обжаловано любое решение суда. Определение суда отдельно от решения может быть обжаловано лишь в случаях, если это прямо указано в законе или вынесение соответствующего определения препятствует дальнейшему процессуальному движению дела. Например, можно обжаловать определение о прекращении производства по делу.

Пересмотр в апелляционном (гл. 39 ГПК РФ) и кассационном (гл. 40 ГПК РФ) порядках допускается для судебных постановлений, не вступивших в законную силу.

Лица, участвующие в деле, вправе обжаловать решения и определения суда. Если обжалование совершает прокурор, он подает апелляционное представление. Остальные лица подадут апелляционную жалобу. Апелляционные жалоба, представление могут быть поданы в течение десяти дней со дня принятия мировым судьей решения в окончательной форме. В *апелляционном порядке* постановления мировых судей пересматриваются районными судами в полном объеме, т. е. происходит новое рассмотрение дела по существу. Поэтому в апелляционную инстанцию можно представлять новые доказательства без ограничений. Апелляционный пересмотр осуществляется судьей районного суда единолично. Суд апелляционной инстанции вправе:

- оставить решение мирового судьи без изменения, жалобу, представление без удовлетворения;
- изменить решение мирового судьи или отменить его и принять новое решение;
- отменить решение мирового судьи полностью или в части и прекратить судебное производство либо оставить заявление без рассмотрения.

Суд апелляционной инстанции не вправе направить дело на новое рассмотрение мировому судье.

Постановления других судов пересматриваются в *кассационном порядке*. Так же как в апелляционном порядке, прокурор подает представление, а остальные лица, участвующие в деле, — жалобу. Кассационные жалоба, представление могут быть поданы в течение десяти дней со дня принятия решения судом в окончательной форме.

Кассационная инстанция проверяет законность и обоснованность постановлений суда первой инстанции и, как правило, не выходит за рамки доводов кассационной жалобы. Новые доказательства в суд кассационной инстанции можно представить только в случае, если они по объективным причинам не могли быть представлены в суд первой инстанции или были необоснованно отвергнуты судом первой инстанции. Суд кассационной инстанции рассматривает дело в коллегиальном составе, в числе трех профессиональных судей.

Суд кассационной инстанции вправе:

- оставить решение суда первой инстанции без изменения, а кассационные жалобу, представление без удовлетворения;
- отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в том же или ином составе судей, если нарушения, допущенные судом первой инстанции, не могут быть исправлены судом кассационной инстанции;
- изменить или отменить решение суда первой инстанции и принять новое решение, не передавая дело на новое рассмотрение, если обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены на основании имеющихся и дополнительно представленных доказательств;

— отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по делу либо оставить заявление без рассмотрения.

Пересмотр в порядке надзора (гл. 41 ГПК РФ) и по вновь открывшимся обстоятельствам (гл. 42 ГПК РФ) допускается для постановлений, вступивших в законную силу.

Пересмотр в порядке надзора осуществляют высшие судебные инстанции страны — Верховный Суд РФ и Верховные суды субъектов РФ. Рассмотрение дела коллегиальное, в составе не менее трех профессиональных судей. Основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора являются существенные нарушения норм материального или процессуального права, повлиявшие на исход дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов. Судебные постановления могут быть обжалованы в суд надзорной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу при условии, что указанными лицами были исчерпаны иные установленные законом способы обжалования судебного постановления до дня его вступления в законную силу.

Пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам допускается, если обнаружатся основания, ставящие под сомнение правильность постановления суда. Перечень таких оснований содержится в законе (ст. 392 ГПК РФ). Например, вступившим в законную силу приговором суда устанавливается, что свидетель по гражданскому делу дал ложные показания. Следовательно, возникают сомнения в отношении правильности постановления, вынесенного по гражданскому делу, на основании показаний этого свидетеля. Лицо, заинтересованное в пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам, вправе обратиться в суд с заявлением о пересмотре судебного постановления в течение трех месяцев со дня открытия таких обстоятельств. Если суд признает, что открывшиеся обстоятельства ставят под сомнение правильность постановления суда, это постановление отменяется и дело направляется на новое рассмотрение.

Глава 3

ОСОБЕННОСТИ АРБИТРАЖНОГО ПРОЦЕССА

Арбитражный процесс — особый вид гражданского процесса. Поэтому между арбитражным и гражданским процессом очень много общих черт: одинаковая структура процессуальных правоотношений и их состав; учение об иске, о доказательствах и доказывании; сущест-

вуют особое и упрощенное производства и производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, и т. д. В гражданском и арбитражном процессе совпадает большинство процессуальных принципов.

Специфику арбитражного процесса предопределяет то, что в нем защищают свои интересы юридические лица; индивидуальные предприниматели без образования юридического лица; Российская Федерация и субъекты РФ по спорам, вытекающим из предпринимательской и иной экономической деятельности. Поскольку в арбитражном процессе защищают свои права профессиональные участники предпринимательских правоотношений, на суд возлагается меньшая процессуальная инициатива, чем в гражданском процессе.

Ряд споров может быть подведомствен только арбитражному суду (например, дела о признании лица банкротом).

Судопроизводство в арбитражных судах ведется только на русском языке. В суде первой инстанции дело может быть рассмотрено профессиональным судьей единолично, тремя профессиональными судьями или профессиональным судьей и двумя арбитражными заседателями, не являющимися профессиональными судьями, но обладающими специальными познаниями в науке, бизнесе и т. д.

Так же как в гражданском процессе, в арбитражном процессе спор по существу рассматривается в суде первой инстанции. Суд до назначения дела к судебному разбирательству обязан провести подготовку дела. После того как суд признает дело подготовленным, назначается судебное заседание, в котором изучаются доказательства и доводы сторон относительно заявленного спора. По итогам рассмотрения дела по существу суд выносит решение.

В отличие от системы обжалования в гражданском процессе, где может быть подана или апелляционная (на решения мировых судей), или кассационная (во всех остальных случаях) жалоба, в системе арбитражных судов существует единая система последовательного обжалования судебных постановлений: сначала в апелляционную инстанцию, затем — в кассационную, далее — в надзорную инстанцию. Так же, как и в гражданском процессе, судебные постановления могут быть пересмотрены по вновь открывшимся обстоятельствам.

В *апелляционной инстанции* в арбитражном процессе обжалуются постановления, не вступившие в законную силу. Апелляционная жалоба может быть подана в течение месяца после принятия арбитражным судом первой инстанции обжалуемого постановления. Дополнительные доказательства принимаются арбитражным судом апелляционной инстанции, если лицо, участвующее в деле, обосновало невозможность их представления в суд первой инстанции по причинам, не зависящим от него, и суд признает эти причины уважительными. Новые требования, которые не были рассмотрены в арби-

тражном суде первой инстанции, не принимаются и не рассматриваются.

Арбитражный суд апелляционной инстанции повторно рассматривает дело в судебном заседании коллегиальным составом профессиональных судей по правилам рассмотрения дела арбитражным судом первой инстанции. По результатам рассмотрения апелляционной жалобы арбитражный суд апелляционной инстанции вправе:

- оставить решение арбитражного суда первой инстанции без изменения, а апелляционную жалобу — без удовлетворения;
- отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по делу новый судебный акт;
- отменить решение полностью или в части и прекратить производство по делу либо оставить исковое заявление без рассмотрения полностью или в части.

В *кассационном порядке* в арбитражном процессе обжалуются постановления, вступившие в законную силу. Кассационная жалоба может быть подана в течение двух месяцев после принятия обжалуемых постановлений. Арбитражный суд кассационной инстанции проверяет законность решений, постановлений, принятых арбитражным судом первой и апелляционной инстанций, устанавливает правильность применения норм материального права и норм процессуального права при рассмотрении дела и принятии обжалуемого судебного акта и исходя из доводов, содержащихся в кассационной жалобе и возражениях относительно жалобы. Дополнительные доказательства судом кассационной инстанции не принимаются, новые требования, которые не были рассмотрены в арбитражном суде первой инстанции, не принимаются и не рассматриваются. В отношении обжалуемых в кассационном порядке постановлений у суда кассационной инстанции есть те же полномочия, что и у суда апелляционной инстанции, а также дополнительные полномочия, установленные в ст. 287 АПК РФ.

Надзорная инстанция в арбитражном процессе, рассматривающая постановления, вступившие в законную силу, вправе отменить эти постановления, если они нарушают единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права; нарушают права и свободы человека и гражданина; нарушают права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы.

Правила и основания пересмотра дела *по вновь открывшимся обстоятельствам* в арбитражном процессе в основном совпадают с соответствующими правилами и основаниями в гражданском процессе.

Глава 4

ОБЩИЕ ПРАВИЛА ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ АКТОВ

В ходе *исполнительного производства* принудительно исполняются постановления судов, а также ряда других органов. Основными законами, помимо ГПК РФ и АПК РФ, регулирующими порядок исполнения постановлений судов и актов других органов, являются Федеральные законы «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве». Как правило, принудительное исполнение возможно в течение трех лет после вступления решения в законную силу. Принудительное исполнение осуществляет служба судебных приставов в лице *судебного пристава-исполнителя*. Он обладает совокупностью полномочий, позволяющих добиться исполнения решения суда. В частности, судебный пристав-исполнитель вправе запрашивать в налоговых органах сведения о счетах должника; входить в помещения, занимаемые должником; налагать арест на его имущество и т. д.

Помимо судебного пристава-исполнителя в исполнительном производстве главными участниками являются взыскатель и должник.

Взыскатель — это лицо, в интересах которого исполняется исполнительный документ. Должник — лицо, указанное в качестве обязанного в исполнительном документе.

Исполнительный лист выдается судом, вынесшим постановление, подлежащее принудительному исполнению, после вступления этого постановления в силу. Если исполняется постановление несудебного органа, то исполнительный документ выдает соответствующий орган. Исполнительные листы должны быть предъявлены к взысканию в течение трех лет с момента вступления исполняемого постановления в силу. Исполнительные документы иных органов предъявляются в укороченные сроки.

Исполнительное производство начинается с предъявления исполнительного документа к взысканию по местонахождению должника или его имущества.

Судебный пристав-исполнитель после поступления к нему исполнительного листа или иного исполнительного документа обязан вынести постановление о возбуждении исполнительного производства и предоставить должнику срок для добровольного исполнения, который не должен превышать пяти дней со дня получения должником постановления о возбуждении исполнительного производства. В некоторых случаях, например при восстановлении на работе незаконно уволенного лица, срок для добровольного исполнения должнику не предоставляется.

После истечения срока на добровольное исполнение исполнительный документ может быть исполнен принудительно. Принуждение заключается в применении к должнику мер принудительного исполнения (обращение взыскания на доходы и имущество должника, изъятие у должника определенных предметов и передача их взыскателю и др.). Расходы по совершению исполнительных действий возмещаются федеральному бюджету, взыскателю и лицам, понесшим указанные расходы, за счет должника. Помимо этого с должника взыскивается *исполнительский сбор*, являющийся взысканием, налагаемым на должника в случае неисполнения им исполнительного документа в срок, установленный для добровольного исполнения исполнительного документа, а также в случае неисполнения им исполнительного документа, подлежащего немедленному исполнению.

Раздел X

ОСНОВЫ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Глава 1

УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

§ 1. Понятие и назначение уголовного судопроизводства (уголовный процесс)

Уголовное судопроизводство — это регулируемая уголовно-процессуальным правом деятельность по расследованию, рассмотрению и разрешению уголовного дела.

Здесь, как и в последующем изложении, мы используем как равнозначные понятие *«уголовное судопроизводство»* и понятие *«уголовный процесс»*. «Уголовный процесс» — наименование определенного вида деятельности, происходит от старинного русского слова «уголовье», т. е. преступление¹, «за что лишают головы», и латинского глагола *procedere* — продвигаться, двигаться вперед. Таким образом, уголовный процесс — это движение (деятельность) по расследованию, рассмотрению и разрешению уголовного дела. «Уголовное судопроизводство», как непосредственно следует из сочетания слов, — это производство по уголовному делу в суде. Очевидно, что производство по уголовному делу происходит не только в суде, ему предшествует досудебное производство в форме следствия или дознания. Однако в наименовании *«уголовное судопроизводство»* подчеркивается главная роль суда в разрешении уголовного дела как единственного государственного органа, наделенного правом осуществлять правосудие (ч. 1 ст. 118 Конституции РФ). Только суд правомочен признать лицо виновным в совершении преступления и назначить ему наказание (п. 1 ч. 1 ст. 29 УПК РФ).

Наименование *«уголовное судопроизводство»* охватывает все производство по делу, в том числе и деятельность органов дознания, следствия, прокурора в досудебных стадиях, одновременно подчеркивая особое значение во всем производстве по делу суда, судебного разбирательства, судебных стадий, в которых осуществляется правосудие по уголовным делам. Уголовное судопроизводство — это не только деятельность государственных органов и должностных лиц (следователя,

¹ См.: Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М., 1980. Т. IV. С. 467.

дознателя, прокурора и др.), но и деятельность граждан, наделенных определенными правами для защиты своих или представляемых прав и интересов. Это подозреваемый, обвиняемый, защитник, гражданский истец, гражданский ответчик и их представители.

Закон определяет следующее.

Уголовное судопроизводство имеет своим назначением:

- защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений;
- защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечает назначению уголовного судопроизводства, что и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию (ст. 6 УПК РФ).

§ 2. Понятие и значение уголовно-процессуального права.

Нормы уголовно-процессуального права

Уголовно-процессуальное право — это социально обусловленная система выраженных в законе правил (норм), регулирующая деятельность по расследованию, рассмотрению и разрешению уголовных дел, т. е. правил правовой процедуры, в которой реализуется назначение уголовного судопроизводства.

Уголовно-процессуальное право содержит нормы, выражающие назначение и принципы уголовного процесса, права и гарантии их реализации для всех субъектов уголовно-процессуальной деятельности, устанавливающие систему стадий уголовного судопроизводства, порядок производства в каждой из них и каждого процессуального действия, основания и порядок принятия решений по делу.

Социальная значимость и ценность уголовно-процессуального права определяется тем, что оно:

- устанавливает полномочия суда, государственных органов и должностных лиц при производстве по уголовному делу;
- содержит правила, направленные на обеспечение применения уголовно-правовых норм, ограждающих личность, общество, государство от преступных посягательств путем регламентации деятельности органов дознания, следствия, прокуратуры, суда по возбуждению, расследованию, рассмотрению и разрешению уголовных дел;
- устанавливает права и гарантии этих прав для всех лиц, участвующих в производстве по уголовному делу;
- обеспечивает обвиняемому конституционное право на защиту, неприкосновенность личности, жилища, тайну переписки, телеграф-

ных и телефонных переговоров, право на справедливое правосудие и другие права;

- устанавливает основания и порядок применения мер принуждения, в том числе мер пресечения;

- определяет порядок судебной защиты граждан и организаций от посягательств на их жизнь и здоровье, имущество и личную свободу, на честь и достоинство;

- защищает права лиц, которым причинен моральный, физический вред или имущественный ущерб;

- устанавливает правила, направленные на ограждение невиновного от уголовной ответственности и наказания, а в случае незаконного привлечения к ответственности — отмену состоявшегося решения и реабилитацию лица, необоснованно привлеченного к ответственности;

- содержит правовосстановительные и иные санкции, обеспечивающие соблюдение правовых предписаний.

§ 3. Уголовно-процессуальное право и уголовное право

Уголовно-процессуальное право неразрывно связано с уголовным правом.

Уголовное право устанавливает основания уголовной ответственности, дает понятие преступления и категорий преступлений, устанавливает понятие и цели наказания, виды наказаний. Уголовное законодательство определяет обстоятельства, исключающие преступность деяния, основания освобождения от уголовной ответственности и наказания.

Материально-правовые (уголовно-правовые) отношения возникают между лицом, совершившим преступление, и государством в момент совершения преступления. Преступление является тем юридическим фактом, который порождает право государства на наказание виновного, а у лица, совершившего преступление, — обязанность нести ответственность за свое деяние. Для реализации этого права уголовное право (ст. 8 УК РФ) устанавливает основание ответственности — совершение деяния, содержащего все признаки преступления, предусмотренного УК РФ.

Уголовно-правовое отношение вызвано к жизни фактом совершения преступления. Однако реализовано оно может быть только через деятельность субъектов уголовно-процессуальных отношений: с одной стороны, с помощью субъектов уголовного процесса, управомоченных на производство по уголовному делу (следователь, прокурор, суд), а с другой — через реализацию прав подозреваемого, обвиняемого, его защитника, потерпевшего, гражданского истца и их представителей.

В приговоре суда реализуется право государства разрешить правовой спор между государством и лицом, совершившим преступление,

и возложить на виновного ответственность за содеянное или освободить от ответственности, например, ввиду установления непричастности лица к преступлению. Таким образом, уголовный процесс обеспечивает реализацию норм уголовного права.

Подчеркивая связь уголовного и уголовно-процессуального права, надо иметь в виду, что каждая из этих отраслей права имеет свои задачи, сущность и содержание. Для взаимосвязи уголовного и уголовно-процессуального права важно, чтобы эти обе отрасли права строились на демократических принципах. Задачи УК РФ, а также принципы законности, равенства граждан перед законом, принцип вины, справедливости и гуманизма, лежащие в основе УК РФ, должны определять применение норм УК РФ и УПК РФ в уголовном судопроизводстве.

Норма уголовно-процессуального права — это записанное в законе обязательное правило, содержащее указание на основание и условия его применения, субъектов, которым адресована норма, их полномочия, права и обязанности, санкции за неисполнение обязанности или за нарушение запрета.

В уголовном процессе допустимы только те действия и решения, которые разрешены в законе, и в том порядке, который установлен законом.

Такой метод правового регулирования называется *разрешительным*. Он характерен для уголовного процесса, поскольку в этой области государственной деятельности возможные действия, затрагивающие конституционные права и свободы человека и гражданина, их законные интересы, а нормы процессуального права должны четко определять основания, условия, процедуру таких действий или ограничения прав. Властеотношения всегда регулируются путем указания в норме на то, что должностному лицу то или иное действие разрешено законом, а поэтому второй субъект правоотношения обязан подчиниться его требованию. Разрешение на совершение определенных действий в УПК РФ выражено термином *вправе*, когда речь идет, например, о задержании (ст. 91 УПК РФ), применении мер пресечения (ст. 97 УПК РФ) и др.: использование здесь термина *вправе* означает предоставленное определенным должностным лицам или суду право на задержание или избрание меры пресечения. Этим правом они могут воспользоваться при указанных в законе условиях.

В УПК РФ права должностных лиц выражены термином «уполномочен», «правомочен». Так, в ст. 37 УПК РФ указано, на что «уполномочен» прокурор, в ст. 38 УПК РФ — следователь, в ст. 29 УПК РФ подчеркнуты особые «правомочия» суда.

Нормы, предоставляющие определенные права, адресованы в своем большинстве гражданам — участникам процесса, от воли которых зависит, воспользоваться или не воспользоваться предоставленным правом (так, подозреваемый, обвиняемый имеют право заявить ходатай-

ство о вызове свидетеля, приобщении к делу документа, заявить отвод (например, следователю, судье), приносить жалобы и др. (ст. 46, 47 УПК РФ).

Уголовно-процессуальная норма указывает: 1) при каких основаниях надо руководствоваться данной нормой; 2) чьи права или обязанности регулируются данной нормой и какое поведение предписывает, позволяет или запрещает эта норма; 3) какие последствия влечет за собой исполнение или неисполнение предписаний данной нормы; 4) какие решения правовых вопросов и по каким основаниям могут быть приняты и каким требованиям эти решения должны отвечать.

Элементы нормы — гипотеза, диспозиция и санкция — присущи и уголовно-процессуальной норме.

Гипотеза уголовно-процессуальной нормы указывает условия, при которых следует (возможно) поступать определенным образом, например случаи, когда допускается оглашение в суде показаний неявившегося свидетеля (ч. 1 ст. 281 УПК РФ).

Диспозиция — само правило (например, оглашение в суде показаний).

Санкция — последствие неисполнения предписаний уголовно-процессуальной нормы. Санкция не является обязательной частью статьи уголовно-процессуального закона. Санкция может распространяться только на норму, изложенную в этой статье (ч. 7 ст. 56 УПК РФ), или в одной статье закона может быть изложена санкция за нарушение ряда норм уголовно-процессуального закона (например, в силу ст. 379 УПК РФ отмена или изменение приговора может иметь место ввиду нарушений многих норм, изложенных в различных статьях уголовно-процессуального закона).

Уголовно-процессуальные санкции имеют главным образом правовосстановительный характер, они направлены на устранение допущенных нарушений закона, восстановление законности (например, отмена незаконного и необоснованного приговора — ст. 379, 384–387 УПК РФ).

К видам уголовно-процессуальных санкций относится и применение более строгой меры пресечения в случаях нарушения данных обвиняемым обязательств (ст. 110 УПК РФ).

Санкцией является и денежное взыскание, которое может быть возложено в случаях неисполнения участниками уголовного судопроизводства процессуальных обязанностей, а также нарушения ими порядка в судебном заседании (ст. 117 УПК РФ).

Нарушение уголовно-процессуального закона лицами, ведущими производство по делу, может повлечь за собой ответственность дисциплинарную (например, возложение на следователя дисциплинарной ответственности) или уголовную (например, ответственность свидетеля за заведомо ложные показания или переводчика за заведомо неправильный перевод — ст. 307 УК РФ).

§ 4. Источники уголовно-процессуального права

Порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации устанавливается УПК РФ, основанным на Конституции Российской Федерации. УПК РФ был принят в декабре 2001 г. и введен в действие с 1 июля 2002 г. УПК РФ состоит из пяти частей: общие положения; досудебное производство; судебное производство; особый порядок уголовного судопроизводства по отдельным категориям уголовных дел (например, производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних); международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства.

Все нормы «общих положений» (где указаны принципы уголовного судопроизводства, правила доказывания и др.) действуют на всех стадиях производства по делу. В ст. 5 УПК РФ раскрывается содержание основных понятий, используемых в УПК РФ.

Порядок уголовного судопроизводства, установленный УПК РФ, является обязательным для судов, органов прокуратуры, органов предварительного следствия и органов дознания, а также для иных участников уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 1 УПК РФ). Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации (например, Всеобщая декларация прав человека 1998 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.) являются составной частью законодательства Российской Федерации, регулирующего уголовное судопроизводство. Соответствующие положения этих международных документов включены в текст норм УПК РФ, ими руководствуются в следственной и судебной практике.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ устанавливает правила действия уголовно-процессуального закона в пространстве, в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства и во времени (ст. 2, 4 УПК РФ). Производство по уголовному делу на территории Российской Федерации независимо от момента совершения преступления ведется в соответствии с УПК РФ, равно как и дело о преступлении, совершенном на воздушном, морском или речном судне, находящемся за пределами территории Российской Федерации, под флагом Российской Федерации, если указанное судно приписано к порту Российской Федерации. Производство по уголовным делам о преступлениях, совершенных иностранными лицами или лицами без гражданства на территории Российской Федерации, ведется в соответствии с правилами УПК РФ.

При производстве по уголовному делу применяется уголовно-процессуальный закон, действующий во время производства соответствующего процессуального действия или принятия процессуального решения, если иное не установлено УПК РФ.

§ 5. Уголовно-процессуальные правоотношения

Уголовно-процессуальное право регулирует осуществление уголовно-процессуальной деятельности не иначе как в форме уголовно-процессуальных отношений, в которых субъекты наделены правами и обязанностями. Правоотношения могут быть между государственными органами и должностными лицами (суд — прокурор), между должностными лицами (следователь — прокурор), между государственными органами, должностными лицами и гражданами (следователь — обвиняемый). Особенностью уголовно-процессуальных правоотношений, регулируемых уголовно-процессуальным правом, является то, что одним из субъектов уголовно-процессуального отношения всегда выступает орган государства (должностное лицо), наделенный властными полномочиями, т. е. это всегда *властеотношения*. Государственный орган при наличии определенного юридического факта обязан совершить предписанные ему законом действия, реализовать свои полномочия.

Решения государственных органов и должностных лиц имеют обязательное значение для всех лиц и органов в пределах, установленных законом.

В силу особенностей предмета уголовно-процессуального регулирования нормы уголовно-процессуального права, обращенные к государственным органам, содержат предписания или разрешения поступить, при наличии указанных в законе юридических фактов, определенным образом: возбудить дело, если для этого есть повод и достаточные основания, привлечь в качестве обвиняемого, если собраны достаточные доказательства, указывающие, что лицо совершило преступление, избрать меру пресечения, вынести приговор, прекратить уголовное дело и т. д. Выполнение такого рода предписаний закона составляет обязанность государственных органов и должностных лиц, обусловленную их полномочиями (ст. 21, 38 УПК РФ).

Все иные субъекты уголовного процесса (граждане, юридические лица) наделены правами и обязанностями, которые они реализуют в рамках правоотношений для защиты своих или представляемых прав и интересов на стороне обвинения или защиты.

В уголовном процессе по УПК РФ лица, являющиеся участниками уголовного судопроизводства, каково бы ни было их процессуальное положение (обвиняемый или свидетель), выступают субъектами определенных правоотношений, в которых должностное лицо реализует свое правомочие, а гражданин — свои права и гарантии этих прав.

Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 3 мая 1995 г. № 4-п отметил, что обеспечение достоинства личности предполагает, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как

объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов¹.

В уголовно-процессуальных отношениях властный характер деятельности государственных органов, ведущих уголовный процесс, сочетается с правами и гарантиями участвующих в деле лиц. Здесь важно подчеркнуть, что, хотя правоотношения в уголовном процессе характеризуются как властеотношения, *на органах государства*, ведущих производство по делу, *лежит обязанность разъяснить* иным участникам процесса их права и *обеспечить возможность их использования*. Так, если следователь вынес постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого, он обязан в установленном законом порядке предъявить обвиняемому постановление о привлечении его в качестве обвиняемого, разъяснить сущность предъявленного обвинения и права обвиняемого на предварительном следствии, обеспечить участие защитника при предъявлении обвинения и реализации других прав обвиняемого (ст. 171, 172 УПК РФ). У обвиняемого и его защитника с момента реализации следователем своего права на привлечение лица в качестве обвиняемого появляются права, используя которые они защищают свои интересы.

Объект правоотношения — это то, на что направлены права и обязанности субъектов правоотношения, по поводу чего они вступают в правовые связи (например, реализация обвиняемым права на защиту путем заявления ходатайства о назначении экспертизы обязывает следователя рассмотреть и разрешить это ходатайство). *Содержанием* правоотношения являются действия субъектов (например, при допросе свидетеля — получение его показаний).

В системе всех уголовно-процессуальных отношений *центральной является правоотношение между судом, осуществляющим правосудие, и сторонами*, наделенными в суде равными процессуальными правами, реализация которых призвана обеспечивать состязательность судопроизводства.

Выполняя свои полномочия, суд должен принять меры к справедливому рассмотрению дела — обеспечить равенство прав сторон, сохраняя объективность и беспристрастность, создать необходимые условия для всестороннего и полного исследования обстоятельств дела, вынесения законного, обоснованного и справедливого приговора.

Стороны вправе заявить суду ходатайства — суд обязан рассмотреть и удовлетворить их, если ходатайства имеют значение для правильного решения дела; стороны вправе представлять суду доказательства, участвовать в исследовании доказательств — суд обязан обеспечить им возможность воспользоваться этими правами и разре-

¹ Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 2—3.

шить правовой спор сторон на основе непосредственного исследования судом доказательств.

В правовом отношении между судом и сторонами проявляется сочетание государственно-властных полномочий суда с правами личности в уголовном процессе и гарантиями этих прав, обеспечение которых возложено на суд (ст. 29 УПК РФ).

Имеют свои особенности и правоотношения между государственными органами и должностными лицами в уголовном процессе.

Так, указания руководителя следственного органа обязательны для исполнения следователем (ч. 3 ст. 39 УПК РФ). Прокурор передает дело на рассмотрение суда, суд обязан рассмотреть вопросы по поступившему в суд делу и принять одно из возможных решений до вынесения дела на судебное разбирательство (ст. 236 УПК РФ), а затем и в судебном разбирательстве (ст. 302 УПК РФ). Указания суда кассационной инстанции, отменившего приговор, обязательны для исполнения судом при новом рассмотрении дела (ч. 6 ст. 388 УПК РФ).

§ 6. Процессуальная форма

Важным для характеристики уголовно-процессуального права является то, что оно устанавливает *процедуру (порядок) производства по уголовным делам*: последовательность стадий и условий перехода дела из одной стадии в другую, условия, характеризующие производство в конкретной стадии, основания, условия и порядок производства следственных и судебных действий, содержание и форму решений по отдельным правовым вопросам или по существу дела. Порядок производства по делу в целом и отдельных процессуальных действий, а также требования к процессуальным документам принято называть **процессуальной формой**.

Уголовно-процессуальная форма основана на системе принципов процесса, разделении процессуальных функций и обеспечивает их реализацию в надлежащей правовой процедуре.

Процессуальная форма установлена для совершения отдельных процессуальных действий (например, порядок производства выемки, обыска, очной ставки, допроса обвиняемого и др.). В определенной процессуально-правовой процедуре происходит производство в каждой из стадий процесса. Регламентация процессуальной формы включает указание на цель действия, его участников, их права и обязанности, последовательность действий, закрепление произведенного действия в соответствующем документе и его реквизиты. Так, например, в законе установлены общие правила производства следственных действий (ст. 164 УПК РФ), судебный порядок получения разрешения на производство следственных действий (ст. 165 УПК РФ) и по-

рядок производства каждого следственного действия (обыск, выемка, допрос и др.).

Сложность и детальность уголовно-процессуальной формы, выделяющие ее из всех иных юрисдикционных процессов (например, наложение штрафа за административное правонарушение), обусловлена спецификой назначения уголовного процесса, в том числе сложностью деятельности по установлению фактических обстоятельств уголовного дела, необходимостью создания максимальных гарантий прав личности в уголовном процессе, законности и обоснованности всех уголовно-процессуальных действий и решений. Поэтому процессуальная форма уголовного процесса включает прохождение дела по стадиям, каждая из которых имеет свою процессуальную форму, отвечающую задаче конкретной стадии и создающую возможность проверить правомерность действий и решений, принятых на предыдущей стадии. Соблюдение порядка собирания доказательств, его закрепление в процессуальном документе обеспечивают допустимость доказательств. Поэтому нарушение процессуального порядка получения доказательств лишает доказательство юридической силы, делает его недопустимым для обоснования обвинения (ст. 75 УПК РФ).

Процессуальная форма имеет свои особенности применительно к отдельным категориям уголовных дел (например, дела частного обвинения, производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних, о применении принудительных мер медицинского характера), а также применительно к разным составам суда, рассматривающим дело по первой инстанции. Дифференциация (различия) процессуальной формы может быть обусловлена необходимостью усиления гарантий для участников процесса (например, при несовершеннолетнем обвиняемом) или возможностью упрощения порядка производства по уголовным делам небольшой или средней тяжести (гл. 40 УПК РФ).

Процессуальная форма является специфической разновидностью правовой формы государственной деятельности, а ее ценность в том, что она *создает* детально урегулированный, устойчивый, юридически определенный, строго обязательный, стабильный *правовой порядок производства по уголовному делу, отвечающий назначению судопроизводства и его принципам*. Поэтому недопустимы отклонения от требований процессуального закона, а неукоснительное соблюдение процессуального порядка является неременным условием законности действий и решений по делу.

Процессуальная форма включает и некоторые правила, имеющие чисто ритуальный характер. Это, например, регламент судебного заседания (ст. 257 УПК РФ). Однако и эти правила имеют существенное значение. Так, правило о том, что присутствующие в зале судебного заседания, не исключая состава суда, выслушивают приговор стоя, продиктовано уважением к суду и его решению, выносимому от имени государства.

Г л а в а 2

ПРИНЦИПЫ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

§ 1. Понятие принципов уголовного судопроизводства

Принципы уголовного судопроизводства — это основные правовые положения, устанавливающие в соответствии с Конституцией РФ обязанности и права государственных органов и должностных лиц, а также гарантии охраны прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве.

Принципы уголовного судопроизводства непосредственно обусловлены конституционными нормами, закрепившими права и свободы человека и гражданина (гл. 2 Конституции РФ). В УПК РФ эти нормы конкретизируются, определяется порядок их реализации в сфере уголовного судопроизводства (см., например, ст. 22 Конституции РФ и ст. 108 УПК РФ).

В принципах уголовного судопроизводства находят свое выражение общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, выраженные во Всеобщей декларации прав человека, в Международном пакте о гражданских и политических правах, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и др.

Так, например, в Декларации прав и свобод записано: «Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для его защиты» (ч. 1 ст. 11).

Эти требования Декларации выражены в принципах, закрепленных в ст. 8, 14, 16 и др. УПК РФ.

Система принципов уголовного судопроизводства закреплена в гл. 2 УПК РФ. К ним относится: законность (ст. 7), осуществление правосудия только судом (ст. 8), уважение чести и достоинства личности (ст. 9), неприкосновенность личности (ст. 10), охрана прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве (ст. 11), неприкосновенность жилища (ст. 12), тайна переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 13), презумпция невиновности (ст. 14), состязательность сторон (ст. 15), обеспечение подозреваемому и обвиняемому права на защиту (ст. 16), свобода оценки доказательств (ст. 17), язык уголовного судопроизводства (ст. 18), право на обжалование процессуальных действий и решений (ст. 19).

Рассмотрим содержание и значение этих принципов уголовного судопроизводства.

Законность при производстве по уголовному делу. Законность является общеправовым принципом, закрепленным в ст. 15 Конституции РФ.

Принцип законности в уголовном судопроизводстве включает, во-первых, указание законов, определяющих порядок уголовного судопроизводства (ч. 1 ст. 1; ч. 1, 2 ст. 7 УПК РФ); во-вторых, обязанность соблюдения порядка судопроизводства, установленного законом (ч. 2 ст. 1 УПК РФ); в-третьих, последствия, которые влечет за собой нарушение закона судом, прокурором, следователем, органом дознания или дознавателем (ч. 3 ст. 7 УПК).

В ч. 3 ст. 7 УПК РФ в соответствии с ч. 2 ст. 50 Конституции РФ указано, что доказательства, полученные с нарушением закона, признаются недопустимыми.

Как указано в ч. 4 ст. 7 УПК РФ, одним из требований принципа законности является законность, обоснованность и мотивированность всех решений, принимаемых в ходе судопроизводства в форме приговора, определений суда, постановлений судьи, прокурора, следователя, дознавателя. Очевидно, что нарушение этих требований делает вынесенное решение незаконным и подлежащим отмене или изменению.

Такие последствия вынесения незаконных решений предусмотрены, например, в п. 10 ст. 37, ст. 379 УПК РФ.

Незаконными могут быть не только решения, но и действия (бездействие) должностных лиц. Поэтому закон предоставляет право обжалования процессуальных действий (бездействия) — ст. 19 и гл. 16 УПК РФ — и обязывает соответствующих должностных лиц или суд пресекать незаконное действие (бездействие) или отменить решение, вынесенное в результате таких действий. Признание действий и решений незаконными влечет за собой возникновение права на реабилитацию (гл. 18 УПК РФ).

Осуществление правосудия только судом. Согласно ч. 1 ст. 118 Конституции РФ и ст. 8 УПК правосудие в России осуществляется только судом. Осуществляя правосудие, суд реализует судебную власть, единственным носителем которой он является.

Правосудие — это осуществляемая в соответствии с уголовно-процессуальным законом деятельность суда по рассмотрению и разрешению уголовного дела или отдельных правовых вопросов в судебном заседании.

Судебное заседание, как разъяснено в п. 50 ст. 5 УПК РФ, — процессуальная форма осуществления правосудия.

Особая роль суда выражается в том, что никто не может быть признан виновным в совершении преступления и подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда и в порядке, установленном УПК РФ (ч. 2 ст. 8).

Надо иметь в виду, что правосудие осуществляется не только при рассмотрении уголовного дела судом первой инстанции, а охватывает собой производство по делу во всех судебных инстанциях, в том числе при проверке законности и обоснованности приговора вышестоящим судом. В каждой из них правосудие осуществляется в процессуальной форме, соответствующей назначению этой стадии процесса.

Уважение чести и достоинства личности. В ч. 1 ст. 21 Конституции РФ записано: «Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления». В ч. 2 этой же статьи подчеркивается, что никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Это конституционное положение является основой принципа уважения чести и достоинства личности в уголовном процессе (ст. 9 УПК РФ).

Закрепленный в ст. 9 УПК РФ принцип уважения чести и достоинства проявляется и конкретизируется во многих процессуальных нормах, регулирующих производство по делу на всех стадиях процесса. Например, в ч. 7 ст. 182 УПК РФ указано, что при производстве обыска следователь принимает меры к тому, чтобы не были оглашены выявленные в ходе этого следственного действия обстоятельства частной жизни лица, в помещении которого был произведен обыск, его личная и (или) семейная тайна, а также обстоятельства частной жизни других лиц.

Судебное разбирательство может быть проведено в закрытом судебном заседании, если рассмотрение уголовных дел о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности и других преступлениях может привести к разглашению сведений об интимных сторонах жизни участников уголовного судопроизводства либо сведений, унижающих их честь и достоинство (п. 3 ч. 2 ст. 241 УПК РФ).

Неприкосновенность личности. Право на свободу и личную неприкосновенность закреплено в ст. 22 Конституции РФ.

Принцип неприкосновенности личности определяет основания, условия и срок, на который допускается ограничение свободы человека в уголовном судопроизводстве.

В УПК указан круг лиц, в отношении которых может допускаться ограничение свободы и личной неприкосновенности при производстве по уголовному делу. Из ст. 10, а также ст. 108 УПК РФ следует, что заключение под стражу в качестве меры пресечения может применяться только по судебному решению лишь в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, за которое предусмотрено наказание свыше двух лет лишения свободы.

Ограничение свободы в уголовном судопроизводстве допускается только на строго определенный срок, по истечении которого лицо должно быть немедленно освобождено. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. УПК РФ устанавливает максимальный срок (12 месяцев) содержания под стражей в ходе досудебного производства (ч. 2 ст. 109).

Лица, задержанные по подозрению в совершении преступления, а также заключенные под стражу, должны содержаться в условиях, исключающих угрозу их жизни и здоровью.

Охрана прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве. *Обязанность по охране прав и свобод личности возложена на должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу.* В силу этой обязанности суд, прокурор, следователь, дознаватель обязаны:

- *разъяснять* подозреваемому, обвиняемому, потерпевшему, гражданскому истцу, гражданскому ответчику, а также другим участникам уголовного судопроизводства их *права, обязанности и ответственность*;

- *обеспечивать возможность осуществления этих прав* (ч. 1 ст. 11 УПК РФ).

Это общее правило конкретизируется во многих положениях УПК РФ. Так, обязанность *разъяснять* участникам судопроизводства их права, обязанности и ответственность закреплена, например, в ч. 3 ст. 101, ч. 6 ст. 108, ч. 5 ст. 172, ч. 2 ст. 243 УПК РФ и др.

В ч. 3 ст. 11 УПК РФ предусмотрено применение процессуальных мер безопасности для защиты прав потерпевших, свидетелей и иных лиц от возможных посягательств со стороны обвиняемого и его окружения.

Суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель обязаны принимать в пределах своей компетенции в отношении указанных лиц *меры безопасности* (предоставить охрану, переселить в другое жилище и др.).

Неприкосновенность жилища. Статья 25 Конституции РФ гласит: «Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения».

Проникновение в жилище в ходе производства по уголовному делу допускается только при наличии к тому оснований (например, оснований для производства обыска) и в строгом соответствии с условиями, установленными УПК РФ.

Так, согласно ч. 1 ст. 12 УПК РФ осмотр жилища допускается как с согласия проживающих в нем лиц, так и на основании судебного решения (в случае, когда такое согласие не получено). Обыск и выемка в жилище могут производиться только на основании судебного реше-

ния. Остальные процессуальные действия, производство которых сопряжено с проникновением в жилище (например, проверка показаний на месте и т. д.), производятся либо с согласия лиц, проживающих в жилище, либо на основании судебного решения.

Тайна переписки, телеграфных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Конституция РФ устанавливает, что каждый «имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения» (ч. 2 ст. 23 Конституции РФ).

Ограничение прав гражданина на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений допускается только на основании судебного решения, вынесенного в порядке, предусмотренном ст. 185, 186 УПК РФ. Наложение ареста на почтовые и телеграфные отправления и их выемка в учреждениях связи, контроль и запись телефонных и иных переговоров могут производиться только на основании судебного решения. Право только суда принимать решение о проведении указанных выше следственных действий закреплено в п. 8, 11 ч. 2 ст. 29 УПК РФ.

Презумпция невиновности. Принцип презумпции невиновности (от лат. *praesumptio* — предположение) закреплен в ст. 49 Конституции РФ, ч. 1 которой гласит: «Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда».

Презумпция невиновности действует не только в отношении *обвиняемого*, но также в отношении *подозреваемого*.

Обвиняемого невиновным считает закон, который предписывает обеспечить подозреваемому, обвиняемому право на защиту от обвинения. При этом *подозреваемый или обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Обязанность доказывания обоснованности обвинения и опровержение доводов, приводимых в защиту подозреваемого или обвиняемого, лежит на стороне обвинения* (ч. 2 ст. 14 УПК РФ).

Обвинительный приговор не может быть основан на предположениях и постановляется лишь при условии, что в ходе судебного разбирательства виновность подсудимого в совершении преступления подтверждена совокупностью исследованных судом доказательств (ч. 4 ст. 302 УПК).

Сомнения в виновности обвиняемого, которые не могут быть устранены в порядке, установленном УПК, толкуются в пользу обвиняемого (ч. 3 ст. 49 Конституции РФ, ч. 3 ст. 14 УПК РФ).

Состязательность и равноправие сторон в судопроизводстве. *Принцип состязательности сторон, предусмотренный ч. 3 ст. 123 Конституции РФ и ст. 15 УПК РФ, определяет такое построение уголов-*

ного процесса, в котором функции обвинения (уголовного преследования) и защиты разграничены между собой, отделены от судебной деятельности и выполняются сторонами, пользующимися равными процессуальными правами для отстаивания своей позиции.

Состязательность сторон характеризуется разделением процессуальных функций сторон и отделением от них функции суда по разрешению дела или отдельных правовых вопросов. При этом стороны обвинения и защиты равны перед судом (ч. 4 ст. 15 УПК РФ), им предоставляются равные процессуальные права в ходе судебного разбирательства, на заявление отводов судье, иных ходатайств, участие в исследовании доказательств и др.

В своем постановлении от 28 ноября 1996 г. № 19-п Конституционный Суд РФ отметил, что принцип состязательности «предполагает такое построение судопроизводства, при котором функция правосудия (разрешения) дела, осуществляемая только судом, отделена от функций спорящих перед судом сторон. При этом суд обязан обеспечивать справедливое и беспристрастное разрешение спора, предоставляя сторонам равные возможности для отстаивания своих позиций, а потому не может принимать на себя выполнение их процессуальных (целевых) функций»¹.

В суде стороны обвинения и защиты пользуются в судебном разбирательстве равными правами по представлению доказательств, участию в их исследовании, заявлении ходатайств, высказывании мнения по возникающим процессуальным и материально-правовым вопросам.

Обеспечение подозреваемому и обвиняемому права на защиту. УПК РФ наделил обвиняемого и подозреваемого широким кругом прав, позволяющих ему защищаться от предъявленного обвинения или имеющегося подозрения: давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, выдвигать свои доводы против обвинения и др. (ст. 46, 47 УПК РФ). Эти права могут быть реализованы обвиняемым (подозреваемым) как лично, так и при помощи защитника.

Важнейшим условием реализации права подозреваемого, обвиняемого на защиту является право обвиняемого и подозреваемого на получение квалифицированной юридической помощи.

Условием реализации этого права является возможность свободного выбора защитника, а также получение в случаях, предусмотренных законом, бесплатной юридической помощи (ст. 48 Конституции РФ).

Должностные лица, ведущие уголовный процесс, обязаны разъяснить подозреваемому, обвиняемому их права и обеспечить возможность их использования.

¹ Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.

Отказ подозреваемого или обвиняемого от защитника не обязателен для дознавателя, следователя, прокурора и суда (ч. 2 ст. 52 УПК РФ). В этом правиле законодатель исходил из того, что защитник нужен не только для оказания квалифицированной юридической помощи обвиняемому, но и для того, чтобы лица, ведущие производство по делу, были уверены, что подозреваемый (обвиняемый) может воспользоваться предоставленными ему правами на защиту и свободно выразить свой выбор той или иной судебной процедуры или свое отношение к тому или иному вопросу.

Свобода оценки доказательств. Принцип свободы оценки доказательств, закрепленный в ст. 17 УПК РФ, заключается в том, что закон не определяет силу и значение доказательств, а судья, присяжные заседатели, прокурор, следователь, дознаватель оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на совокупности имеющихся в деле доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью. Никакие доказательства не имеют заранее установленной силы.

Вместе с тем закон требует, чтобы внутреннее убеждение следователя, прокурора, судьи не было бы произвольным, неконтролируемым. Убеждение, выраженное в их решениях, должно иметь под собой объективную основу в виде той совокупности доказательств, которая была исследована и оценена и привела к внутреннему убеждению, выраженному в решении. Суд в приговоре должен привести те доказательства, которые привели судью к определенному убеждению о доказанности (или недоказанности) обвинения, и те мотивы, по которым судья (суд) счел те или иные доказательства недостоверными или их совокупность недостаточной для принятия решения.

Лица, ведущие уголовное судопроизводство, оценивая доказательства и принимая решения, должны руководствоваться законом и совестью. Совесть выступает нравственным ориентиром в оценке доказательств и формировании выводов по делу.

Язык уголовного судопроизводства. Части 1 и 2 ст. 68 Конституции РФ, ч. 1 ст. 18 УПК РФ формулируют принцип языка уголовного судопроизводства, согласно которому уголовное судопроизводство ведется на русском языке, а также на государственных языках входящих в Российскую Федерацию республик.

Лица, не владеющие или недостаточно хорошо владеющие языком судопроизводства, имеют право делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства, приносить жалобы, знакомиться с материалами уголовного дела, выступать в суде на своем родном языке или другом языке, которым они владеют.

Вышеуказанные лица вправе пользоваться бесплатной помощью переводчика во всех процессуальных действиях, производимых с их участием, в том числе в судебном заседании.

Право на обжалование процессуальных действий и решений. Право обжалования процессуальных действий (бездействия) и решений суда, прокурора, начальника следственного управления, следователя, органа дознания и дознавателя, закрепленное в ст. 19 УПК РФ, является *важнейшей гарантией реализации своих прав участниками уголовного судопроизводства, обеспечивает осуществление остальных принципов уголовного процесса.*

УПК РФ предоставляет право каждому участнику уголовного судопроизводства на досудебных стадиях уголовного процесса обратиться с жалобой на процессуальное действие (бездействие) прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя к прокурору, руководителю следственного управления или в суд.

В ч. 3 ст. 50 Конституции РФ записано, что «каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом».

По УПК РФ каждому осужденному предоставлено право на апелляционный¹, кассационный и надзорный пересмотр приговора в порядке, установленном законом. В кассационном и надзорном порядке могут быть проверены и решения суда первой инстанции по вопросам, возникшим в ходе досудебного производства (например, избрание в качестве меры пресечения заключение под стражу и продление ее срока).

Г л а в а 3

УЧАСТНИКИ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

§ 1. Понятие участника уголовного судопроизводства

Участники уголовного судопроизводства — государственные органы и должностные лица, наделенные определенными полномочиями для выполнения назначения уголовного судопроизводства, а также человек, гражданин, юридическое лицо, наделенное процессуальными правами и обязанностями для защиты своих или предоставляемых прав и законных интересов.

Все участники уголовного судопроизводства разделены в законе на несколько групп (гл. 5—8 разд. II УПК РФ), само наименование которых определяет содержание и целевую направленность участников судопроизводства, включенных в ту или иную группу, а именно: «Суд» (гл. 5 УПК РФ), «Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения» (гл. 6 УПК РФ), «Участники уголовного судопроиз-

¹ Апелляционный пересмотр по УПК РФ предусмотрен только для мировых судей, для остальных форм пересмотра не вступившего в законную силу решения суда первой инстанции является кассационный пересмотр.

водства со стороны защиты» (гл. 7 УПК РФ), «Иные участники уголовного судопроизводства» (гл. 8 УПК РФ).

Выделение среди участников судопроизводства суда и сторон обусловлено предметом уголовного судопроизводства, а именно: правовым конфликтом между государством и личностью, имеющим место при совершении уголовного преступления, разрешение которого требует установить, имело ли место преступление, кто его совершил, виновен ли обвиняемый и др. Очевидно, что установление этих обстоятельств и оспаривание их возложено на разных участников судопроизводства «со стороны обвинения» и «со стороны защиты». Решение спора сторон возложено на суд — орган правосудия. Это разделение полномочий участников судопроизводства обусловлено принципом состязательности сторон (ст. 15 УПК РФ) и особыми полномочиями суда (ст. 29 УПК РФ).

Природа уголовного процесса в правовом государстве, построенном на конституционном принципе состязательности и равноправия сторон, требует, чтобы обвинение, защита и разрешение дела представляли собой самостоятельные и независимые друг от друга виды деятельности, выполняемые различными субъектами (ст. 118; ч. 3 ст. 123 Конституции РФ).

Это разделение функций наиболее наглядно проявляется в судебном разбирательстве, где государственный или частный обвинитель доказывают суду обоснованность своего утверждения о виновности обвиняемого, а обвиняемый, его защитник и законный представитель доказывают невиновность обвиняемого или иным образом защищаются против утверждений обвинителя.

На стороне обвинения и на стороне защиты действуют и иные участники процесса, защищая свои права и интересы (потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик, их представители).

§ 2. Суд. Полномочия суда. Состав суда. Подсудность

В уголовном судопроизводстве суд занимает исключительное положение, поскольку только он является *государственным органом, осуществляющим судебную власть*.

В соответствии с Конституцией РФ и ст. 29 УПК РФ только суд в ходе досудебных стадий принимает решение об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, о продлении срока содержания под стражей, о производстве следственных действий, ограничивающих права и свободы граждан (ч. 2 ст. 29 УПК РФ).

Только суд правомочен: 1) признать лицо виновным в совершении преступления и назначить наказание; 2) применить к лицу принудительные меры медицинского характера; 3) освободить несовершенно-

летнего от уголовной ответственности с применением принудительных мер воспитательного воздействия; 4) отменить или изменить решение, принятое нижестоящим судом.

Рассмотрение уголовных дел осуществляется судом коллегиально или судьей единолично (ст. 30 УПК РФ).

Состав суда. Единолично рассматривает уголовные дела судья федерального суда общей юрисдикции о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное уголовным законом, не превышает 10 лет лишения свободы. В соответствии со ст. 30 УПК РФ рассмотрение уголовных дел о тяжких и особо тяжких преступлениях производится единолично судьей федерального суда общей юрисдикции или коллегией, что зависит исключительно от ходатайства обвиняемого, заявленного до назначения судебного заседания.

Коллегиально дело по первой инстанции может по ходатайству обвиняемого рассматриваться коллегией из трех профессиональных судей или судьей и двенадцатью присяжными заседателями по преступлениям, указанным в ч. 3 ст. 31 УПК РФ.

Рассмотрение уголовных дел в кассационном порядке осуществляется судом в составе трех судей федерального суда общей юрисдикции, а в порядке надзора — в составе не менее трех судей федерального суда общей юрисдикции.

§ 3. Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения

Прокурор. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями (далее — Закон о прокуратуре РФ)¹.

В ст. 37 УПК РФ записано: «...прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, установленной УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия».

Уголовное преследование — процессуальная деятельность, осуществляемая в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления (п. 55 ст. 5 УПК РФ).

В ходе производства по уголовному делу прокурор уполномочен:

— проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении;

¹ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

— требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушения федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия;

— отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящих прокуроров;

— участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов, которые требуют судебного решения (например, избрание в качестве меры пресечения заключение под стражу);

— утверждать обвинительное заключение или обвинительный акт по уголовному делу.

В ч. 2 ст. 37 УПК указаны и иные полномочия прокурора.

В связи с созданием в 2007 г. Следственного комитета при прокуратуре РФ ряд полномочий, ранее возложенных на прокурора, выполняют: председатель Следственного комитета, руководитель Главного следственного управления Следственного комитета, руководители следственных управлений Следственного комитета по субъектам Российской Федерации и другие лица, указанные в ч. 5 ст. 39 УПК РФ¹. За прокурором сохранены все полномочия по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания.

Участие прокурора в суде. Участие государственного обвинителя обязательно в судебном разбирательстве уголовных дел публичного и частно-публичного обвинения (ч. 2 ст. 246 УПК РФ).

В судебном разбирательстве прокурор поддерживает перед судом государственное обвинение, пользуясь равными правами с другими участниками судебного разбирательства (ст. 35 Закона о прокуратуре РФ, ст. 15, 246 УПК РФ).

Государственный обвинитель участвует в исследовании доказательств, заявляет ходатайства, высказывает свое мнение по правовым вопросам, возникающим в судебном разбирательстве, выступает с обвинительной речью.

Прокурор вправе отказываться от обвинения, если в суде не нашли подтверждения доказательства, положенные в основу обвинения.

В тех случаях, когда государственный обвинитель не согласен с вынесенным приговором, считает его незаконным и необоснованным, он вправе в пределах своей компетенции принести в соответствующую судебную вышестоящую инстанцию представление (ст. 354, 375, 404 УПК РФ).

В стадиях апелляционного, кассационного и надзорного производства участвующий в них прокурор поддерживает представление, при-

¹ Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»».

несенное им или другим полномочным на то прокурором, и высказывает свое мнение по поводу законности и обоснованности жалоб других участников процесса.

Следователь — *должностное лицо, уполномоченное осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ* (ст. 38).

В соответствии со ст. 38 УПК следователь уполномочен возбуждать уголовное дело, принимать его к своему производству; самостоятельно принимать решения о производстве следственных и иных процессуальных действий, за исключением случаев, когда в соответствии с УПК РФ требуется получение судебного решения или согласия руководителя следственного органа; давать органу дознания поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий, осуществлять иные полномочия, предусмотренные в УПК РФ.

Руководитель следственного органа уполномочен: поручать производство предварительного следствия следователю либо нескольким следователям, принимать дело к своему производству, отменять незаконные или необоснованные постановления следователя, давать следователю указания о направлении расследования, давать следователю согласие на возбуждение перед судом ходатайств о избрании меры пресечения, продлении ее срока, продлевать срок следствия, утверждать постановления следователя о прекращении производства по делу и выполнять иные полномочия, возложенные на него законом (ст. 39 УПК РФ).

Органы дознания. Начальник подразделения дознания. Дознаватель. *Органы дознания — это государственные органы и должностные лица, уполномоченные в соответствии с УПК РФ осуществлять дознание и выполнять другие процессуальные полномочия* (п. 24 ст. 5).

В системе органов внутренних дел имеются специальные подразделения дознания. Право производить дознание в милиции имеют, например, оперативные уполномоченные отделов уголовного розыска, участковые уполномоченные.

Органы дознания наделены полномочиями:

1) проводить дознание по делам, отнесенным к их ведению (например кражи, угон автомашин и др.); 2) совершать неотложные следственные действия для закрепления следов преступления (например, осмотр места происшествия, обыск, задержание и допрос подозреваемого), после чего передают дело в органы следствия.

Дознаватель — *это должностное лицо органа дознания, правомочное осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ* (п. 7 ст. 5).

На досудебном и в судебном производстве на стороне обвинения участвуют потерпевший, представитель потерпевшего.

Потерпевший. Представители потерпевшего. Потерпевшим является физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо, когда преступлением причинен вред его имуществу или деловой репутации. О признании лица потерпевшим выносится постановление дознавателя, следователя, прокурора или суда (ст. 42 УПК РФ).

Конституция РФ устанавливает, что права потерпевших от преступлений охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшему доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 51 Конституции РФ). Это обязывает своевременно признать лицо потерпевшим, обеспечить потерпевшему право на участие в производстве по делу во всех стадиях процесса лично и (или) при помощи представителя, а также возлагает на органы и должностных лиц, ведущих процесс, обеспечение реализации этого права.

С момента признания лица потерпевшим он становится участником уголовного судопроизводства со стороны обвинения и приобретает широкие права для защиты своих прав и законных интересов.

По делам о преступлениях, повлекших смерть потерпевшего, его правами наделяется один из его близких родственников (п. 4 ст. 5 УПК РФ), который признается потерпевшим.

Права потерпевшего различаются в зависимости от дел публично-го, частно-публичного и частного обвинения. По делам публичного обвинения по заявлению потерпевшего может быть возбуждено уголовное дело, а после возбуждения уголовного дела потерпевший имеет ряд прав по участию в расследовании и судебном разбирательстве по делу, право приносить жалобы на судебное решение.

Особое процессуальное положение потерпевшего по делам частного обвинения состоит в том, что по делам частного обвинения (клевета, оскорбление, причинение легкого вреда здоровью, хулиганство (ч. 1 ст. 116 УПК РФ) дело возбуждается в отношении конкретного лица путем подачи заявления потерпевшим (или его законным представителем), который после принятия судом дела к производству является частным обвинителем. Потерпевший до удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора может примириться с обвиняемым, и дело подлежит прекращению.

Гражданским истцом является физическое или юридическое лицо, предъявившее требование о возмещении имущественного вреда, при наличии оснований полагать, что вред причинен ему непосредственно преступлением. Решение о признании лица гражданским истцом оформляется постановлением прокурора, следователя, дознавателя, определением (постановлением) суда (ст. 44 УПК РФ). Гражданский истец может предъявить гражданский иск и для имущественной компенсации морального вреда. Иск разрешается судом в соответствии со ст. 151, 1099—1101 ГК РФ.

С момента признания лица гражданским истцом он становится участником уголовного судопроизводства со стороны обвинения и приобретает процессуальные права для поддержания предъявленного им гражданского иска (ст. 44 УПК РФ).

§ 4. Участники уголовного судопроизводства со стороны защиты

К лицам, участвующим в уголовном судопроизводстве со стороны защиты, относятся подозреваемый, обвиняемый, законный представитель несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого или лица, в отношении которого ведется производство о применении принудительной меры медицинского характера, защитник, гражданский ответчик и его представитель (ст. 46–55, 437 УПК РФ).

Подозреваемым является:

1) *лицо, в отношении которого возбуждено уголовное дело по основаниям и в порядке, которые установлены гл. 20 УПК РФ;*

2) *лицо, которое задержано органом дознания, дознавателем, следователем или прокурором по подозрению в совершении преступления.* В этом случае подозреваемый в течение 48 часов с момента задержания должен предстать перед судом, который решает, может ли быть к нему применена мера пресечения или он должен быть освобожден из-под стражи (ч. 2 ст. 22 Конституции РФ, ч. 2 ст. 94 УПК РФ). Основания для задержания лица в качестве подозреваемого указаны в ст. 91 УПК РФ;

3) *лицо, к которому по возбужденному уголовному делу применена мера пресечения до предъявления обвинения в соответствии со ст. 100 УПК РФ.* При этом обвинение должно быть предъявлено подозреваемому не позднее 10 суток (по некоторым делам — не позднее 30 суток) с момента применения меры пресечения;

4) *либо лицо, которое при производстве по делу дознания уведомлено о подозрении в совершении преступления (ст. 223¹ УПК РФ).*

Подозреваемый имеет право на защиту, которую он может осуществлять лично либо при помощи защитника и (или) законного представителя (ч. 1 ст. 16 УПК РФ).

Подозреваемый имеет право:

- знать, в чем он подозревается, и получить копию постановления о возбуждении против него уголовного дела, либо копию протокола задержания, либо копию постановления о применении к нему меры пресечения;

- давать объяснения и показания по поводу имеющегося в отношении него подозрения либо отказаться от дачи объяснений и показаний;

- пользоваться помощью защитника;

- представлять доказательства как лично, так и при помощи защитника или законного представителя;
- заявлять ходатайства и отводы;
- давать показания и объяснения на родном языке или языке, которым он владеет; бесплатно пользоваться помощью переводчика;
- получать процессуальные документы, которые подлежат обязательному вручению подозреваемому;
- участвовать с разрешения следователя или дознавателя в следственных действиях, производимых по его ходатайству, ходатайству его защитника либо законного представителя;
- приносить жалобы на действия (бездействие) и решения суда, прокурора, следователя и дознавателя (ст. 46 УПК РФ).

Подозреваемый обязан являться по вызову суда, прокурора, следователя и дознавателя (см., например, ст. 188 УПК РФ), не препятствовать расследованию уголовного дела, подвергаться освидетельствованию (ст. 179 УПК РФ), личному обыску (ст. 184 УПК РФ) представлять образцы для сравнительного исследования (ст. 202 УПК РФ) и др.

Обвиняемый. *Обвиняемым признается лицо, в отношении которого в ходе следствия вынесено постановление о привлечении его в качестве обвиняемого.* Если расследование ведется в форме дознания, то лицо становится обвиняемым, когда составлен обвинительный акт (ч. 1 ст. 47 УПК РФ). Обвиняемый, по делу которого назначено судебное разбирательство, именуется *подсудимым*. Обвиняемый, в отношении которого вынесен обвинительный приговор, именуется *осужденным*. Обвиняемый, в отношении которого вынесен оправдательный приговор, является *оправданным* (ч. 1, 2 ст. 47 УПК РФ).

Обвиняемый наделен рядом прав, например:

- знать, в чем он обвиняется;
- давать показания по предъявленному ему обвинению либо отказываться от дачи показаний;
- представлять доказательства как лично, так и при помощи защитника и (или) законного представителя;
- пользоваться помощью защитника, в том числе бесплатно, в случаях, предусмотренных законом;
- участвовать с разрешения следователя в следственных действиях, производимых по его ходатайству или ходатайству его защитника;
- участвовать в судебном заседании при рассмотрении судом ходатайства прокурора об избрании обвиняемому меры пресечения содержание под стражей или продлении его срока;
- приносить жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, следователя, прокурора и суда и принимать участие в их рассмотрении судом.

Обвиняемый, преданный суду, именуется *подсудимым*.

Подсудимый вправе участвовать в судебном разбирательстве уголовного дела в судах первой, второй и надзорной инстанций, а также в рассмотрении судом вопроса об избрании в отношении него меры пресечения, проведении судебного разбирательства и в иных случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 29 УПК РФ, используя все предусмотренные законом права.

Защитник — *лицо, осуществляющее в установленном УПК РФ порядке защиту прав и интересов подозреваемых и обвиняемых и оказывающее им юридическую помощь при производстве по уголовному делу* (ч. 1 ст. 49 УПК РФ).

В УПК РФ предусмотрено, что по общему правилу в качестве защитников допускаются адвокаты¹, и лишь по определению или постановлению суда в качестве защитника в судебном разбирательстве может быть допущен, причем только наряду с адвокатом, один из близких родственников обвиняемого (п. 4 ст. 5 УПК РФ) или иное лицо, о допуске которого ходатайствует обвиняемый. Исключение составляет производство у мирового судьи, где указанное выше лицо может быть допущено судьей и вместо адвоката (ч. 2 ст. 47 УПК РФ). Это правило направлено на обеспечение права получения квалифицированной юридической помощи (ст. 48 Конституции РФ).

Защита подозреваемого, обвиняемого считается принятой адвокатом с момента заключения им с доверителем соглашения об оказании юридической помощи.

Адвокат не вправе отказаться от принятой на себя защиты подозреваемого, обвиняемого (ч. 7 ст. 49 УПК РФ; п. 6 ч. 4 ст. 6 Федерального закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Российской Федерации»)

Закон указывает, что участие защитника в уголовном судопроизводстве обязательно:

- если подозреваемый, обвиняемый не отказался от защитника;
- если подозреваемый, обвиняемый является несовершеннолетним;
- если подозреваемый, обвиняемый в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту;
- если лицо обвиняется в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок свыше 15 лет, пожизненное лишение свободы или смертная казнь.

Указаны и другие случаи обязательного участия защитника (ст. 51 УПК РФ). Если в этих случаях защитник не приглашался самим подозреваемым, обвиняемым или другим лицом по их поручению, то по

¹ Адвокатом является лицо, получившее в порядке, установленном Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Российской Федерации», статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

просьбе подозреваемого, обвиняемого участие защитника обеспечивается дознавателем, следователем или судом. В этом случае расходы на оплату труда адвоката компенсируются за счет средств федерального бюджета (ч. 1, 5 ст. 50 УПК РФ).

Иные участники уголовного судопроизводства — это свидетель, эксперт, специалист, переводчик, понятой.

Они могут привлекаться в уголовное судопроизводство как по вызову или назначению органов и лиц, ведущих судопроизводство, так и по ходатайству граждан — участников процесса на стороне обвинения и защиты.

Глава 4

СТАДИИ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Уголовно-процессуальное право регулирует порядок «движения» дела по следующим друг за другом этапам, именуемым стадиями уголовного судопроизводства

Стадии — это обусловленные назначением уголовного судопроизводства и его принципами относительно самостоятельные части уголовного процесса, которые различаются: 1) непосредственной задачей данной стадии, вытекающей из назначения судопроизводства; 2) участвующими в ней государственными органами и должностными лицами; 3) иными субъектами судопроизводства, участвующими в данной стадии в том или ином процессуальном положении; 4) порядком (процессуальной формой) производства; 5) итоговыми процессуальными решениями, завершающими производство в данной стадии и влекущими переход дела в следующую стадию (если уголовное дело или уголовное преследование в данной стадии не прекращается).

Совокупность стадий, связанных между собой общим назначением и принципами судопроизводства, образует систему уголовного процесса.

Стадии уголовного процесса чередуются в строгой последовательности, в каждой последующей стадии проверяется соблюдение закона и правильность принятых в предыдущей стадии решений и решаются иные правовые вопросы, присущие только этой стадии.

В структуре УПК РФ выделено две основные части производства по делу: «Досудебное производство» (ч. 2 УПК РФ) и «Судебное производство» (ч. 3 УПК РФ). Каждая из этих частей включает определенные стадии.

Досудебное производство включает стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования в форме следствия или дознания.

Возбуждение уголовного дела — первоначальная стадия процесса, в которой полномочные органы государства и должностные лица при наличии к тому повода (заявление, рапорт, явка с повинной) устанавливают наличие или отсутствие оснований для начала производства по уголовному делу в форме следствия или дознания.

Решение о возбуждении уголовного дела приводит процедуру уголовного процесса в движение, образует правовую основу для выполнения процессуальных действий в последующих стадиях, служит началом течения сроков предварительного расследования. Возбуждение уголовного дела — стадия, обязательная для дел публичного, частно-публичного и частного обвинения, но для каждого из видов обвинения она имеет свои особенности.

Только после возбуждения уголовного дела может быть начато уголовное преследование — процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

Предварительное расследование производится по возбужденному делу и проходит в форме следствия или дознания. В этой стадии собирают, проверяют и оценивают доказательства, с тем чтобы установить наличие или отсутствие события преступления, установить лицо, подлежащее привлечению в качестве подозреваемого, обвиняемого, определить ущерб, причиненный преступлением, и иные обстоятельства, имеющие значение для дела. Предварительное расследование заканчивается обвинительным заключением, если велось следствие, или обвинительным актом, если велось дознание. Версию обвинения, выраженную в обвинительном заключении или обвинительном акте, суд должен проверить в условиях непосредственного исследования доказательств, на основе равноправия сторон и состязательности.

Стадия предварительного расследования может заканчиваться и прекращением уголовного дела и (или) уголовного преследования, и направлением дела в суд для производства о применении принудительных мер медицинского характера.

Судебное производство. Судебные стадии. Значение судебных стадий определяется той особой ролью, которая отведена суду в уголовном судопроизводстве.

К стадиям судебного производства относятся: производство в суде первой инстанции, производство в суде второй инстанции (апелляционное и кассационное производство), пересмотр вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений суда, исполнение приговора.

Производство в суде первой инстанции включает деятельность судьи по подготовке к судебному заседанию, в ходе которой судья, получив дело с обвинительным заключением или обвинительным актом, единолично решает, назначить судебное разбирательство или напра-

вить дело по подсудности (ст. 227, 228 УПК РФ). Судья может назначить проведение предварительного слушания, где он с участием сторон рассматривает вопросы, направленные на обеспечение законности последующего судебного разбирательства, и выносит решение о назначении судебного заседания или возвращении дела прокурору для устранения тех процессуальных нарушений, допущенных в ходе досудебного производства, которые могут препятствовать суду осуществить правосудие (ст. 229 УПК РФ).

Важнейшей стадией судопроизводства является *судебное разбирательство в суде первой инстанции*, где в полной мере действует принцип равноправия сторон и состязательности, а суд создает необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав в условиях состязательности судопроизводства.

Закон устанавливает общие (главные) условия судебного разбирательства, к которым относится непосредственность и устность, гласность, неизменность состава суда и др.

В судебном разбирательстве все доказательства по уголовному делу подлежат непосредственному исследованию судом. Приговор может быть основан лишь на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании (ст. 240 УПК РФ).

Разбирательство уголовных дел во всех судах открытое, за исключением случаев, указанных в законе (например, если открытое разбирательство может привести к разглашению охраняемой федеральным законом тайны). Приговор оглашается в открытом судебном заседании (ст. 241 УПК РФ).

В результате судебного разбирательства суд постановляет приговор именем Российской Федерации. Приговор суда должен быть законным, обоснованным и справедливым, т. е. быть постановлен в соответствии с требованиями УПК РФ и основан на правильном применении уголовного закона (ст. 296, 297 УПК РФ).

Производство в суде второй инстанции имеет цель проверить законность, обоснованность и справедливость приговора или иного судебного решения, не вступившего в законную силу.

Эта стадия проходит в форме *апелляционного или кассационного производства* (гл. 43–45 УПК РФ).

Согласно УПК РФ право обжалования судебных решений, не вступивших в законную силу, принадлежит осужденному, оправданному, их защитникам и законным представителям, потерпевшему и его представителю.

Апелляция — способ проверки приговора (по УПК РФ вынесенного мировым судьей), состоящий в том, что суд второй инстанции (районный суд) рассматривает уголовное дело по жалобам участников процесса путем проведения нового судебного разбирательства. Апел-

ляционная инстанция может изменить ранее вынесенный приговор, или отменить его и вынести новый приговор, или оставить приговор суда без изменения.

Кассационный порядок — проверка вышестоящим судом законности, обоснованности и справедливости приговора по материалам, имеющимся в деле, с целью выявить нарушения закона, которые были допущены в ходе судебного разбирательства и вынесения приговора.

При рассмотрении уголовного дела в кассационном порядке суд вправе смягчить осужденному наказание или применить уголовный закон о менее тяжком преступлении, но не вправе усилить наказание, а равно применить закон о более тяжком преступлении (ст. 360 УПК РФ).

Приговор, не обжалованный в установленный законом срок или не отмененный в кассационной инстанции, вступает в законную силу. Он приобретает обязательный характер и подлежит исполнению.

Стадия исполнения приговора, определения и постановления суда, вступивших в законную силу, включает в себя обращение к исполнению вступивших в законную силу приговора, определения, постановления суда и производство по рассмотрению и разрешению судом вопросов, связанных с исполнением приговора (гл. 46 УПК РФ).

Пересмотр вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений суда возможен при производстве в надзорной инстанции и при возобновлении производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств (гл. 48, 49 УПК РФ). Каждый из этих видов пересмотра имеет свои особенности и свой процессуальный порядок.

Раздел XI

ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Нельзя допускать пренебрежения нормами международного права, которое было выстрадано всем мировым сообществом, права, без которого невозможна безопасная жизнь и справедливый миропорядок.

*Д. А. Медведев,
Президент Российской Федерации*

Глава 1

ПОНЯТИЕ, ИСТОЧНИКИ И СУБЪЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

В эпоху Римской империи международное право называлось правом народов (*jus gentium*). Император Юстиниан говорил, что оно является общим для всего человеческого рода. Дела людей и их потребности вынудили все нации создать для себя некоторые нормы права, ибо вспыхивали войны, которые приводили к пленению и к порабощению, что является противным естественному праву, так как в силу естественного права все люди рождаются свободными. Таким образом, римляне считали право народов частью естественного права. Но так как под термином *gentes* понимались только народы, И. Кант (великий немецкий философ) предложил переводить этот термин как «право государств». Однако еще до И. Канта международное право называли «международным правом» (на англ. — *international law*).

После Второй мировой войны международное право распалось на две части: международное публичное право и международное частное право.

Международное публичное право (далее для краткости — МПП) — это система обязательных норм и принципов, выраженных в признанных субъектами этого права источниках и являющихся общеобязательным критерием правомерно дозволенного и юридически недозволенного и через которые (нормы) осуществляется управление международным сотрудничеством в соответствующих областях или принуждение к соблюдению норм этого права.

Источники МПП можно объединить в три группы: основные, производные (вторичные) и вспомогательные.

В первую группу входят договоры, международно-правовые обычаи и общие принципы права. Договор означает международное соглашение, заключенное между государствами или между государствами и межправительственными организациями, или между такими организациями в письменной форме и регламентируемое международным правом независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Согласие государства на обязательность для него договора выражается путем подписания договора представителем государства, если: а) договор предусматривает, что подписание имеет такую силу; б) иным образом установлена договоренность участвующих в переговорах государств о том, что подписание должно иметь такую силу; в) намерение государств придать подписанию такую силу вытекает из полномочий его представителя или было выражено во время переговоров.

В настоящее время по своему удельному весу договорные нормы занимают в международном праве основное место.

Признаками международного обычая являются: продолжительное существование практики; единообразие; постоянность практики; всеобщий характер практики; убежденность в правомерности и необходимости соответствующего действия. Обычай должен соответствовать критерию *opinio juris* (признание правила в качестве правовой нормы).

Как было указано выше, источником МПП являются общие принципы права: справедливость, добросовестность, законность, доверие и др.

Источниками международного права являются и решения межправительственных организаций (например, Совета Безопасности ООН).

Основные принципы МПП являются концентрированным выражением общепризнанных норм поведения субъектов международного права, касающихся наиболее важных, жизненных вопросов международных отношений.

Основные принципы МПП носят нормативный характер, все они являются нормами *jus cogens*, т. е. нормами особого рода, высшего порядка. Императивная норма общего МПП является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего МПП, носящей такой же характер.

Основные принципы МПП закреплены в Уставе ООН и других международно-правовых актах. В настоящее время сложились 10 основных принципов общего МПП: уважение государственного суверенитета, суверенное равенство государств, неприменение силы или угрозы силой, нерушимость границ, территориальная целостность госу-

дарств, мирное разрешение международных споров, невмешательство, уважение прав человека и основных свобод, равноправие и самоопределение народов, сотрудничество государств, добросовестное выполнение международных обязательств. В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ сказано, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы. Следовательно, эти принципы могут и должны непосредственно применяться и неукоснительно соблюдаться государственными учреждениями и судами.

Субъектами международного права являются лица, которые в силу юридических норм могут выступать в качестве носителей субъективных юридических прав и обязанностей. Таковыми являются государства, международные организации, нации, борющиеся за независимость, государственно-подобные образования и в ограниченном объеме физические лица (индивиды).

Любой субъект МПП обладает правоспособностью, дееспособностью и деликтоспособностью.

Субъекты МПП обладают общей, отраслевой и специальной правосубъектностью.

Субъекты МПП могут быть постоянными и временными. Постоянными субъектами являются государства. Нация, борющаяся за свое освобождение, выступает как временный субъект лишь на период борьбы и создания независимого государства. Некоторые международные организации созданы для достижения определенных целей. По достижению этих целей они подлежат ликвидации.

Под государством в МПП понимается страна со всеми присущими ей признаками суверенного государства. Государство как лицо международного права должно обладать следующими критериями: постоянным населением; определенной территорией; правительством, способным вступать в отношения с другими государствами.

Когда говорят о международной правосубъектности наций и народов, имеют в виду прежде всего те из них, которые находятся в колониальной зависимости и лишены собственной национальной государственности. Субъектами МПП являются только те нации и народы, которые борются за свое национальное освобождение и создание собственных независимых государств. Отнесение наций и народов к числу субъектов МПП, как правило, возникает после того, как они создают какой-либо координирующий борьбу орган (например, таковым является Организация освобождения Палестины), который до создания независимого государства выступает от их имени. В настоящее время зависимыми являются примерно 15 территорий: Виргинские острова, Американское Самоа, Новая Каледония и др.

Любая межправительственная организация в силу самого факта является субъектом МПП. Она является субъектом современного

МПП прежде всего потому, что государства согласились наделить ее соответствующими правами и обязанностями, которые четко определены в учредительных актах (уставах, статутах, договорах, конвенциях и др.) и полностью соответствуют основным принципам МПП.

Определенным объемом международной правосубъектности обладают государственно-подобные образования. Они наделяются соответствующим объемом прав и обязанностей и тем самым становятся субъектами международного права. Такие образования обладают территорией, суверенитетом, имеют свое гражданство, законодательное собрание, правительство, международные договоры. В настоящее время таковым является Ватикан.

Индивиды обладают определенными международными правами и обязанностями, а также способностью обеспечивать, например, через международные судебные органы (Европейский суд по правам человека) выполнение субъектами МПП международных и национальных правовых норм. Этого вполне достаточно для признания у индивида качеств субъекта МПП.

Международное публичное право состоит из отраслей, которые в свою очередь состоят из институтов.

Г л а в а 2

ОТРАСЛИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Право международных договоров — это отрасль МПП, представляющая совокупность международно-правовых норм, регулирующих отношения государств и других субъектов МПП по поводу заключения, действия и прекращения международных договоров.

Основными источниками этой отрасли МПП являются Венские конвенции о праве международных договоров 1969 г. и о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г.

В настоящее время в мире насчитывается более 500 тыс. многосторонних и двусторонних договоров. Объектом права международных договоров являются сами договоры. Они содержат взаимные права и обязанности сторон в политической, экономической, научно-технической, культурной и других областях.

Большинство международных договоров подлежат ратификации — утверждению их высшим органом государственной власти, в результате чего они приобретают обязательную для этого государства силу. В соответствии с Конституцией РФ в Российской Федерации ратификация международных договоров осуществляется Государственной Думой в форме федерального закона. Затем этот закон рассматривает-

ся Советом Федерации и одобряется им. Федеральный закон подписывается Президентом РФ и только после этого вступает в силу. Закон о ратификации договора подлежит опубликованию.

Однако далеко не все договоры подлежат ратификации. В Российской Федерации ратификации подлежат международные договоры: а) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом; б) предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина; в) о территориальном изменении.

Международное экологическое право — это совокупность принципов и норм, направленных на обеспечение рационального использования природных ресурсов и защиту окружающей среды от загрязнения.

Основными источниками этой отрасли являются Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Венская конвенция о защите озонового слоя 1985 г., Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г., Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г. и др.

Основными принципами международного экологического права являются следующие: окружающая среда — общая забота человечества; окружающая природная среда вне государственных границ является общим достоянием человечества; свобода исследования и использования окружающей среды; рациональное использование окружающей среды; содействие международному сотрудничеству в исследовании и использовании окружающей среды; предосторожный подход к окружающей среде; возмещение вреда; предотвращение загрязнения окружающей среды; доступ к информации, касающейся окружающей среды.

Международное экологическое право состоит из норм, которые охраняют практически все объекты природной среды.

Мировой океан имеет исключительное значение в жизнеобеспечении Земли. Океан — это «легкие» Земли, источник питания населения белками. В нем сосредоточены огромные богатства полезных ископаемых. В целях охраны Мирового океана принято большое количество универсальных, региональных и двусторонних конвенций.

В частности, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. обязывает государства защищать и сохранять морскую среду. Государства должны принимать все меры, необходимые для обеспечения того, чтобы деятельность под их юрисдикцией или контролем не причиняла

ущерба другим государствам и их морской среде путем загрязнения. Эти меры относятся ко всем источникам загрязнения морской среды (загрязнение с судов, суши, воздуха и т. д.). Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. содержит технико-юридические нормы по предотвращению загрязнения моря нефтью и другими загрязняющими веществами. Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. запрещает сброс в море отходов и других материалов с судов, самолетов, платформ и иных конструкций, потопление отходов отдельно или вместе со средствами их транспортировки.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. содержит основные принципы и нормы по сохранению живых ресурсов Мирового океана и управления ими. Государства обязаны сотрудничать друг с другом в сохранении живых ресурсов во всех районах открытого моря.

Наиболее тяжким и пагубным по своим последствиям является загрязнение окружающей среды радиоактивными веществами. Особенно опасными являются испытания и возможное применение ядерного оружия, как по масштабам воздействия на природу, так и по трудностям восстановления природы, подвергшейся загрязнению радиоактивными веществами.

Согласно Международной конвенции об ответственности оператора ядерных судов 1962 г. и Конвенции о гражданской ответственности в области морских перевозок ядерных материалов 1971 г. оператор ядерной установки несет абсолютную ответственность за ущерб, причиненный ядерной аварией, в том числе произошедшей во время морской перевозки ядерных материалов.

В соответствии с Базельской конвенцией о контроле за трансграничной перевозкой отходов и их удалением 1989 г. любая трансграничная перевозка опасных или других отходов считается незаконной, если она осуществляется без уведомления всех заинтересованных государств или если она существенным образом не соответствует документам.

В настоящее время под международной охраной находится животный мир: белые медведи, дельфины, киты, моржи, олени, тюлени и многие другие. Запретительные и ограничительные меры закреплены в Конвенции о сохранении флоры и фауны в их природном состоянии 1933 г., Конвенции об охране и сохранении животного мира в Западном полушарии 1940 г., Конвенции об охране мигрирующих видов диких животных 1979 г., Европейской конвенции о защите животных при международной перевозке 1968 г., Международной конвенции по регулированию китобойного промысла 1946 г., Соглашении о сохранении белых медведей 1973 г. и др.

По мере уничтожения растительного мира снижается качество жизни миллионов людей. В этой связи Международная конвенция по защите растений 1951 г. обязывает государства осуществлять строгий

контроль над импортом и экспортом растений и растительных продуктов, применяя, когда это необходимо, запреты, инспекции и уничтожение поставок.

Атмосферный воздух наиболее опасно загрязняется кислотными осадками, особенно в Европе, Северной Америке и Китае.

Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1970 г. призывает ограничить, а в дальнейшем постепенно сокращать и предотвращать загрязнение воздуха; разработать политику и стратегию по уменьшению выбросов в атмосферу.

Венская конвенция о защите озонового слоя 1985 г. обязывает государства организовывать исследования и научные оценки и сотрудничать непосредственно или через компетентные международные организации в их проведении по следующим вопросам: физические и химические процессы, которые могут влиять на озоновый слой; воздействие любых изменений состояния озонового слоя и любого последующего изменения интенсивности излучения УФ-Б на природные объекты.

Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г. преследует цель добиться стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему.

Международное гуманитарное право (МГП) — это система принципов и норм, регулирующих отношения между субъектами в целях решения гуманитарных задач, возникающих в связи с международными вооруженными конфликтами и вооруженными конфликтами немеждународного характера, и установления ответственности за нарушения правил ведения военных действий.

Основными источниками МГП являются принятые в Гааге в 1899 и 1907 гг. конвенции о законах и обычаях сухопутной войны; о положении неприятельских торговых судов при начале военных действий; о превращении торговых судов в военные; о бомбардировании морскими силами во время войны.

В 1949 г. в Женеве приняты следующие конвенции о защите жертв войны: об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях; об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море; об обращении с военнопленными; о защите гражданского населения во время войны.

Основными принципами МГП являются общие принципы МПП, а также ряд специальных принципов, в том числе принципы гуманности, необходимости, проведения различия, соразмерности.

Международными вооруженными конфликтами являются объявленная война, любое вооруженное столкновение, национально-освободительная борьба против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов.

Начало войны приводит к определенным международно-правовым последствиям: разрыву дипломатических и, как правило, консульских отношений; прекращению политических международных договоров, прекращению или приостановлению иных международных договоров мирного времени; конфискации собственности неприятельского государства, применению норм международного права, действующих в период вооруженных конфликтов.

Военные действия прекращаются перемирием и капитуляцией. Перемирие означает приостановление военных действий на основе соглашения сторон. Прекращение сопротивления вооруженных сил на условиях, объявленных победителем, является капитуляцией. Прекращение военных действий не прекращает состояния войны.

Правовыми последствиями окончания войны являются восстановление дипломатических отношений, международных договоров, прав и свобод граждан, решение территориальных споров и т. д.

Вооруженный конфликт немеждународного характера означает военные действия, происходящие в пределах территории одного государства.

Международное гуманитарное право содержит детальные нормы о методах и средствах ведения войны. Методы ведения войны — это способы, которые применяются сторонами при ведении военных действий и использовании средств ведения войны. При ведении военных действий запрещается отдавать приказ никого не оставлять в живых или никому не давать пощады; использование живого щита (т. е. использование гражданских и иных покровительствующих лиц для защиты от военных действий определенных объектов); использование голода среди гражданского населения; убийство или ранение комбатантов; разграбление города или местности и т. д.

Средства ведения войны — это те виды оружия и иные технические средства, которые используются сторонами для достижения военных целей. К таким средствам относятся снаряды весом менее 400 г, начиненные взрывчатыми или зажигательными веществами; легко разворачивающиеся и сплюсчивающиеся пули; яды или отравленное оружие; удушливые, ядовитые подобные им газы, мины, мины-ловушки и др.

Участниками вооруженных конфликтов являются лица, входящие в состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте. Эти лица называются комбатантами (от фр. *combattant* — боец).

В состав вооруженных сил также входят некомбатанты. К ним относятся медицинский и духовный персонал, военные журналисты и юристы. На некомбатантов не распространяется режим военного плена.

Всем лицам, которые не принимают или перестали принимать непосредственное участие в военных действиях и оказались во власти неприятеля, гарантируется минимальный объем прав и гуманное об-

ращение с ними (запрет убийства, пыток, телесных повреждений, увечий, опытов и т. д.).

В соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. каждая сторона должна принимать все возможные меры к тому, чтобы разыскивать и подбирать раненых и больных, ограждать их от ограбления и дурного обращения. Им предоставляется медицинская помощь и уход, которых требует их состояние.

Согласно положениям этих Конвенций с военнопленными всегда следует обращаться гуманно. Они должны пользоваться защитой, в особенности от всяких актов насилия или запугивания, от оскорблений и любопытства толпы. В случае военного плена признаются различия в военных званиях, в частности к офицерам и приравненным к ним военнопленным необходимо относиться с уважением, полагающим их званию и возрасту, они не могут принуждаться к работе. Другие военнослужащие могут быть привлечены к работе, в том числе в принудительном порядке.

Согласно Женевским конвенциям 1949 г. гражданские лица пользуются общей защитой от опасностей боевых действий в случае конфликта как международного, так и немеждународного характера. К общим мерам защиты гражданского населения относятся, в частности, создание санитарных и безопасных зон и местностей; эвакуация из осажденной или окруженной зоны; право гражданского населения, которому угрожает голод, на получение помощи.

Воюющие стороны должны направлять свои действия только против военных объектов. При проведении военных операций должны приниматься меры предосторожности для защиты гражданских объектов. К отдельным объектам предоставлена особая защита (например, к сооружениям для снабжения питьевой водой, культурным ценностям, медицинским объектам, природным комплексам).

Международное уголовное право (МУП) представляет собой систему принципов и норм, регулирующих сотрудничество государств в борьбе с уголовными преступлениями международного характера.

Специальными принципами МУП являются презумпция невиновности, запрещение пропаганды войны, рабства, пыток; принуждение в даче показаний и признанию своей вины; осуществление правосудия только судом; гласность судебного разбирательства; право на защиту и т. д.

Впервые классификация международных преступлений была дана в Уставе Международного военного трибунала 1945 г. В соответствии с этим Уставом все международные преступления подразделяются на три группы: а) преступления против мира (планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны); б) военные преступления (нарушение законов и обычаев ведения войны, убийства, истязания или увод в рабство, бессмысленное разрушение городов и деревень

и т. д.); в) преступления против человечества (убийства, истребление, порабощение, ссылка и другие жестокости).

Статут Международного уголовного суда предусматривает наступление международной уголовной ответственности за преступления геноцида; преступления против человечества; военные преступления; преступления агрессии.

Международные конвенции устанавливают уголовную ответственность за многие виды преступлений, в частности: посягательство на лиц, пользующихся международной защитой; незаконный захват воздушных судов; незаконные акты, направленные против безопасности морского судоходства; пиратство; захват заложников; незаконный захват и использование ядерного материала; незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ; подделка денежных знаков; рабство, работорговля, институты и обычаи, сходные с рабством; эксплуатация проституции третьими лицами; распространение порнографических изданий; незаконные операции с культурными ценностями; пытки; торговля женщинами и детьми; легализация преступных доходов; киберпреступность; коррупция; незаконный захват и использование ядерного материала; наемничество.

Российская Федерация подписала с более чем 100 странами двусторонние соглашения о правовой помощи по гражданским и уголовным делам. С рядом государств подписаны Конвенции о выдаче лиц, обвиняемых в совершении уголовных преступлений международного характера.

Специальные вопросы правовой помощи по уголовным делам решаются на основе многосторонней Конвенции о передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются, 1978 г. и двусторонними договорами в этой области.

Международное морское право (ММП) — это отрасль МПП, определяющая правовой статус морских пространств и порядок использования этих пространств и ресурсов в мирных целях.

Основными принципами ММП являются принципы свободы открытого моря, рационального использования морских ресурсов, предотвращения загрязнения морской среды, свободы морских научных исследований.

Основными источниками ММП является Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. и более 100 других международных договоров (например, Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., Конвенция по предотвращению столкновения судов 1972 г.).

Как было указано выше, ММП определяет режим основных морских пространств. Международно-правовой режим морских пространств — это совокупность юридических норм, определяющих призна-

ваемые международным правом права и обязанности государств, организаций и регулирующих взаимоотношения их в процессе использования морских ресурсов и пространств промысловых, транспортных, научных и других целях.

Международным морским правом пространства подразделяются на восемь основных частей: внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона, специальные зоны, открытое море, континентальный шельф, морское дно за его пределами, международные каналы и проливы.

К *внутренним морским водам* относятся воды, расположенные в сторону берега от исходных линий территориального моря.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» 1998 г. к внутренним морским водам Российской Федерации относятся воды портов, заливов, бухт, губ и лиманов.

Правовой режим внутренних морских вод определяется внутренним законодательством прибрежных государств.

Территориальным морем называется находящийся за пределами сухопутной территории и внутренних вод государства морской пояс, примыкающий к берегу. На территориальное море распространяется суверенитет прибрежного государства. Каждое государство имеет право устанавливать ширину своего территориального моря до предела, не прилегающего 12 морских миль.

Международное морское право признает за судами всех государств, как прибрежных так и неприбрежных, вне зависимости от груза, вооружения или типа двигательной установки право мирного прохода через территориальное море. Под мирным проходом понимается плавание через территориальное море с целью пройти во внутренние воды или выйти из них или стать на таком рейде или у такого портового сооружения.

Исключительная экономическая зона представляет собой находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему район, в котором прибрежное государство осуществляет суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения живых и минеральных ресурсов, а также юрисдикцию в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, морских исследований и охраны морской среды. Ширина исключительной экономической зоны не может превышать 200 миль.

Специальными зонами являются прилежащая санитарная, рыболовная, таможенная и иные зоны.

В частности, прилежащая зона — это пространство открытого моря, расположенное за внешним пределом территориального моря, в котором прибрежное государство осуществляет контроль в отдельных, специально предусмотренных областях отношений в ограниченном

объеме (например, в таможенных, фискальных, иммиграционных и санитарных областях).

Открытым морем считаются морские пространства, которые не входят ни в исключительную экономическую зону, ни в территориальное море или внутренние воды какого-либо государства, ни в архипелажные воды государства-архипелага. Оно находится в общем и равном пользовании всех наций. Никакое государство не вправе претендовать на подчинение какой-либо части его своему суверенитету.

В основе международно-правового режима открытого моря лежит принцип свободы открытого моря, означающий для всех государств свободу судоходства, рыболовства, а также полетов на летательных аппаратах, прокладки подводных кабелей и трубопроводов и свободу научных исследований. Государства, осуществляющие эти свободы, должны разумно учитывать заинтересованность других государств в пользовании свободой открытого моря.

Согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. под *континентальным шельфом* понимаются морское дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы территориального моря прибрежного государства на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние.

Подводная окраина материка включает в себя находящееся под водой продолжение континентального массива прибрежного государства и состоит из поверхности и недр шельфа, склона и подъема. Однако она не включает дно океана на больших глубинах, в том числе его океанические хребты или его недра.

Критерии определения внешней границы континентального шельфа закреплены в ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В соответствии с этой статьей фиксированные точки, составляющие линию внешних границ континентального шельфа, должны находиться не далее 350 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, или не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобазы. В любом случае внешняя граница континентального шельфа не может простирается за пределы 350 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

Конвенция 1982 г. признает за прибрежным государством суверенные права на разведку и разработку естественных богатств континентального шельфа.

За пределами континентального шельфа находится *морское дно*, являющееся общим наследием человечества. Это означает, что прост-

ранства морского дна и его минеральные ресурсы принадлежат человечеству. Ни одно государство, его компании не могут без разрешения Международного органа по морскому дну добывать ресурсы морского дна. Государство, желающее разрабатывать ресурсы, должно заключить с Международным органом по морскому дну соответствующий контракт.

Международные проливы соединяют моря, омывающие берега различных государств, и играют большую роль в международном судоходстве. Проливы, ведущие к внутренним водам прибрежного государства, если оба их берега принадлежат этому государству, считаются внутренними водами.

Международные проливы делятся на две основные группы: а) морские пути, соединяющие открытое море (например, Гибралтарский и Магелланов проливы); б) морские пути, соединяющие открытое море с замкнутыми морями (например, Балтийские проливы).

В международных проливах существует транзитный и мирный проходы. Транзитный проход представляет собой осуществление свободы судоходства и полета единственно с целью непрерывного и быстрого транзита через пролив. Мирный проход применяется в проливах лишь в следующих случаях: а) если проливы исключены из сферы применения режима транзитного прохода; б) если такие проливы находятся между частью открытого моря или исключительной экономической зоны, или территориальным морем другого государства.

В отличие от международных проливов международные каналы являются искусственно созданными морскими путями. Правовой режим каналов, используемых для международного судоходства, обычно определяется международными соглашениями (например, режим Суэцкого и Панамского каналов) или национальным законодательством (режим Кильского и Коринфского каналов).

Международное экономическое право (МЭП) — отрасль МПП, представляющая собой совокупность принципов и норм, регулирующих отношения между государствами и другими субъектами международного права в области международных экономических отношений.

Основными источниками МЭП являются Устав ООН, Хартия экономических прав и обязанностей государств 1974 г., Соглашения об учреждении Всемирного банка реконструкции и развития 1944 г., Международного валютного фонда 1944 г., а также более 200 договоров в экономической, валютно-финансовой, транспортной и иных сферах.

Специальными принципами МЭП являются принципы взаимной выгоды, права развития, наибольшего благоприятствования, неотъемлемого суверенитета на природные ресурсы и др.

Основными подотраслями МЭП являются международное торговое право, международное финансовое право, международное инвестиционное право, международное транспортное право.

Международное торговое право — это совокупность принципов и норм, регулирующих отношения между субъектами международного публичного права по поводу трансграничного передвижения товара; торговли услугами и правами. Основной международной организацией, в рамках которой разрабатываются нормы и правила по регулированию торговли, является Всемирная торговая организация (ВТО). В ее рамках разрешаются споры по проблемам международной торговли.

Международное финансовое право представляет собой систему норм, регулирующих межгосударственные отношения в финансовой и связанной с нею областях.

В настоящее время основные подходы к валютно-финансовым проблемам формируются в рамках Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР).

Основными целями МВФ являются: поддержка развития международного валютно-финансового сотрудничества; проведение консультаций по валютным проблемам; достижение стабильности валютных курсов и недопущение конкурентной девальвации валют; содействие в создании многосторонней системы платежей по текущим операциям, устранение валютных ограничений; предоставление странам-членам валютных средств для финансирования дефицитов платежных балансов.

МБРР содействует перспективному сбалансированному росту международной торговли и поддержанию равновесия платежных балансов путем стимулирования международных инвестиций в целях развития производственных ресурсов членов, способствуя тем самым повышению производительности, жизненного уровня и улучшению условий труда на их предприятиях.

Международное инвестиционное право — это совокупность норм о режиме и защите иностранной собственности и инвестиций. Эти нормы закреплены, например, в Конвенции об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций 1985 г., Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств 1965 г., Конвенции о защите прав инвестора 1997 г.

Российская Федерация заключила со многими странами двусторонние соглашения о взаимной защите капитальных вложений.

Международное транспортное право (МТП) — совокупность принципов и норм, регулирующих межгосударственные отношения по перевозке пассажиров и грузов.

Основными источниками МТП являются: Конвенция ООН о международных смешанных перевозках грузов 1980 г., Конвенция о гражданской ответственности за ущерб, причиненный при перевозке опасных грузов автомобильным, железнодорожным и внутренним водным

транспортом 1989 г., Конвенция ООН о морской перевозке грузов 1978 г., Афинская конвенция о перевозке морем пассажиров и их багажа 1974 г., Конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок 1929 г., Монреальская конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 г. и др.

По сравнению с другими видами транспорта железнодорожный транспорт имеет серьезные преимущества: он способен перевозить самые различные грузы и выполнять массовые перевозки грузов и пассажиров. Этот вид транспорта имеет большую дальность и относительно высокую скорость перевозок; перевозки по железной дороге имеют сравнительно низкую себестоимость и высокую безопасность доставки грузов.

Одним из основных договоров по регламентации железнодорожных перевозок является Соглашение о международных перевозках 1980 г.

Морской транспорт является основным средством перевозки внешнеторговых грузов. В 1978 г. в Гамбурге принята Конвенция ООН о морской перевозке грузов. Все положения этой Конвенции носят императивный характер. Она применяется ко всем договорам морской перевозки грузов между двумя различными государствами. В 2008 г. в рамках ООН принята Конвенция о договорах полностью или частично международной морской перевозки грузов.

В отличие от других видов транспорта в перевозках на воздушном транспорте первое место занимают пассажиры. Воздушный транспорт широко используется для перевозки срочных, скоропортящихся, ценных грузов. Международные воздушные перевозки регламентируются Монреальской конвенцией для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 г.

Международное процессуальное право — это совокупность принципов и норм, регулирующих порядок осуществления прав и обязанностей субъектов МПП. Международные процессуальные нормы регулируют правоприменительную деятельность субъектов МПП, т. е. практическую реализацию ими в этих целях принадлежащих им юридически властных полномочий. Одновременно этими нормами регламентируется такого же рода деятельность международных судебных органов, а также отношения между ними и участниками международного процесса в ходе отправления правосудия и исполнения решений суда, арбитража и других органов.

Международное процессуальное право тесно взаимодействует с материальным правом. Оно служит формой принудительного осуществления торговых, экономических, дипломатических, воздушных морских, экологических и других обязанностей субъектов МПП.

Принципами международного процессуального права являются все основные принципы МПП. К специальным принципам относятся:

выборность судей, их независимость и подчинение только нормам международного права; гласность судебного разбирательства; состязательность; процессуальное равноправие сторон и т. д.

Основными источниками международного процессуального права являются Устав ООН, Статут Международного суда, Статут Международного уголовного суда, Статут Постоянной палаты третейского суда, уставы других международных судебных и арбитражных органов, а также ряд международных конвенций (например, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.).

Практически каждый международный договор содержит процессуальные нормы. Они касаются обязанностей государств и других субъектов международного права по реализации материальных норм непосредственно с помощью специально созданных международных органов (комиссий, комитетов, субъектов и т. д.) или национального законодательства.

В настоящее время функционирует более 50 международных учреждений. Наиболее активными и значимыми являются Международный суд ООН (создан в 1945 г., размещается в г. Гаага), Постоянная палата третейского суда (создана в 1899 г., размещается в г. Гаага), Международный уголовный суд (создан в 1998 г., размещается в г. Гаага), Трибунал по морскому праву (создан в 1997 г., размещается в г. Гамбург), Европейский суд по правам человека (создан в 1950 г., размещается в г. Страсбург).

Международное публичное право является динамичной отраслью права, его нормы и принципы постоянно совершенствуются. На Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности 10 февраля 2007 г. Президент РФ В. В. Путин призвал все государства к тому, чтобы «международное право имело универсальный характер и в понимании, и в применении норм».

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел I

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО: ОСНОВЫ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ

Глава 1. Государство и право — продукт общественно-политического развития	3
Глава 2. Государство и государственная власть: устройство и функционирование	9
§ 1. Признаки государства	9
§ 2. Государственная власть	10
§ 3. Задачи и функции государства	11
§ 4. Механизм государства	12
§ 5. Форма государства	14
§ 6. Взаимосвязь государства с правом	14
§ 7. Формирование правового государства в Российской Федерации	16
Глава 3. Понятие права, источники и нормы права. Реализация права	19
§ 1. Право как регулятор общественных отношений	19
§ 2. Правовые системы современности	23
§ 3. Источники российского права	24
§ 4. Нормы права и нормативно-правовые акты	26
§ 5. Действие норм права во времени, в пространстве и по кругу лиц	27
§ 6. Закон и подзаконные нормативные акты	29
§ 7. Формы и способы реализации права	30
Глава 4. Правовые отношения, законность и правопорядок. Система российского права	38
§ 1. Правовые отношения	38
§ 2. Значение законности и правопорядка в современном обществе	41
§ 3. Система российского права. Отрасли права. Роль международного права	47
Глава 5. Правонарушение и юридическая ответственность	49
§ 1. Понятие, виды и причины правонарушений	49
§ 2. Понятие и виды юридической ответственности	58
§ 3. Основания и принципы юридической ответственности	63
Глава 6. Роль государства и права в развитии общества	64
§ 1. Государство, право и экономика	64
§ 2. Государство, право и культура	69

§ 3. Государство, право и личность	73
§ 4. Государство, право и глобальные проблемы современности	77
Глава 7. Перспективы государства и права	82

Раздел II ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Глава 1. Конституционное право Российской Федерации как отрасль права	85
§ 1. Понятие и предмет конституционного права	85
§ 2. Метод конституционного права	90
Глава 2. Конституционно-правовые нормы	93
§ 1. Понятие и особенности конституционно-правовых норм	93
§ 2. Виды конституционно-правовых норм	95
Глава 3. Конституционные правоотношения	99
Глава 4. Система конституционного права России	107
Глава 5. Источники конституционного права	109
Глава 6. Общая характеристика основных институтов конституционного права Российской Федерации	127
§ 1. Основы конституционного строя Российской Федерации	127
§ 2. Основы правового статуса личности в Российской Федерации	143
§ 3. Федеративное устройство России	156
§ 4. Избирательная система в Российской Федерации	165
§ 5. Основы системы органов государственной власти в Российской Федерации	169

Раздел III ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 1. Сущность, предмет и метод административного права	182
§ 1. Сущность административного права	182
§ 2. Предмет административного права	186
§ 3. Метод административного права	187
Глава 2. Нормы административного права	188
Глава 3. Субъекты административного права	193
§ 1. Общее понятие субъекта административного права	193
§ 2. Административно-правовой статус граждан	195
§ 3. Правовой статус органов исполнительной власти	198

Глава 4. Административное принуждение	202
§ 1. Понятие и признаки административного принуждения	202
§ 2. Виды административного принуждения	205

Глава 5. Административное правонарушение и административная ответственность	206
§ 1. Понятие, признаки и состав административного правонарушения	206
§ 2. Понятие, цели и особенности административной ответственности	217

Раздел IV ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Глава 1. Общая характеристика финансового права	226
§ 1. Понятие финансовой деятельности и финансовой системы	226
§ 2. Государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность	227
§ 3. Понятие предмета и метода финансового права	229
§ 4. Источники финансового права	230
§ 5. Система финансового права	231

Глава 2. Нормы финансового права и финансовые правоотношения	233
§ 1. Финансово-правовые нормы, их общая характеристика	233
§ 2. Финансовые правоотношения, их особенности и виды	234

Глава 3. Понятие финансового контроля	234

Глава 4. Общая характеристика особенной части финансового права	237
§ 1. Бюджетное право как подотрасль финансового права	237
§ 2. Налоговое право Российской Федерации	239
§ 3. Общая характеристика иных институтов финансового права	242

Раздел V ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

Глава 1. Общая характеристика гражданского права	246
§ 1. Понятие и сфера применения гражданского права	246
§ 2. Предмет гражданского права	247
§ 3. Метод гражданского права	250
§ 4. Принципы гражданского права	250
§ 5. Система гражданского права	251
§ 6. Источники гражданского права	252

Глава 2. Гражданское правоотношение	254
§ 1. Понятие и структура гражданского правоотношения	254
§ 2. Субъекты гражданских правоотношений	255
§ 3. Содержание гражданских правоотношений	259

§ 4. Объекты гражданских правоотношений	260
§ 5. Основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений	262
§ 6. Осуществление и защита гражданских прав	264
§ 7. Защита гражданских прав	265
§ 8. Исковая давность	267
Глава 3. Общая характеристика основных ветвей и субинститутов гражданского права	269
§ 1. Право собственности и другие вещные права	269
§ 2. Обязательственное право	273
§ 3. Наследственное право	282
§ 4. Право на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации	284

Раздел VI ОСНОВЫ ТРУДОВОГО ПРАВА

Глава 1. Основные вопросы общей части трудового права	289
§ 1. Понятие трудового права	289
§ 2. Система трудового права	291
§ 3. Источники трудового права	291
§ 4. Принципы правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений	292
§ 5. Социальное партнерство в сфере труда	293
Глава 2. Трудовой договор	294
§ 1. Понятие и содержание трудового договора	294
§ 2. Срок трудового договора	297
§ 3. Изменение трудового договора	298
§ 4. Прекращение трудового договора	299
Глава 3. Общая характеристика отдельных институтов трудового права	302
§ 1. Понятие и виды рабочего времени	302
§ 2. Режим рабочего времени	304
§ 3. Понятие и виды времени отдыха	305
§ 4. Дисциплина труда	307
§ 5. Материальная ответственность сторон трудового договора	309
§ 6. Охрана труда	310
§ 7. Трудовые споры	311

Раздел VII ОСНОВЫ УГОЛОВНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1. Понятие уголовного права. Уголовный закон	312
§ 1. Понятие, задачи, предмет и принципы уголовного права	312
§ 2. Уголовный закон	313

Глава 2. Преступление	317
§ 1. Понятие и виды преступлений	317
§ 2. Уголовная ответственность и состав преступления как ее осно- вание	319
§ 3. Стадии совершения преступления	325
§ 4. Соучастие в преступлении	327
§ 5. Обстоятельства, исключающие преступность деяния	329
§ 6. Множественность преступлений	331
Глава 3. Наказание	332
§ 1. Понятие и цели уголовного наказания	332
§ 2. Система и виды наказаний	333
§ 3. Назначение наказания. Освобождение от уголовной ответст- венности и от наказания	335
§ 4. Уголовная ответственность несовершеннолетних	336
Глава 4. Иные меры уголовно-правового характера	337

Раздел VIII ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Глава 1. Предмет и система экологического права	338
Глава 2. Источники экологического права	342
Глава 3. Право собственности на природные ресурсы и объекты, пра- во природопользования	346
Глава 4. Государственное экологическое управление	348
Глава 5. Юридическая ответственность за экологические правонару- шения	351

Раздел IX ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Глава 1. Предмет, метод, основные понятия гражданского процессу- ального права	355
Глава 2. Основные черты рассмотрения гражданских дел в судах общей юрисдикции	360
Глава 3. Особенности арбитражного процесса	367
Глава 4. Общие правила принудительного исполнения судебных актов	370

Раздел X ОСНОВЫ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Глава 1. Уголовно-процессуальное право	372
§ 1. Понятие и назначение уголовного судопроизводства (уголовный процесс)	372
§ 2. Понятие и значение уголовно-процессуального права. Нормы уголовно-процессуального права	373
§ 3. Уголовно-процессуальное право и уголовное право	374
§ 4. Источники уголовно-процессуального права	377
§ 5. Уголовно-процессуальные правоотношения	378
§ 6. Процессуальная форма	380
Глава 2. Принципы уголовного судопроизводства	382
§ 1. Понятие принципов уголовного судопроизводства	382
Глава 3. Участники уголовного судопроизводства	389
§ 1. Понятие участника уголовного судопроизводства	389
§ 2. Суд. Полномочия суда. Состав суда. Подсудность	390
§ 3. Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения	391
§ 4. Участники уголовного судопроизводства со стороны защиты	395
Глава 4. Стадии уголовного судопроизводства	398

Раздел XI ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Глава 1. Понятие, источники и субъекты международного публичного права	402
Глава 2. Отрасли международного публичного права	405

Учебное издание

**Бекашев Камиль Абдулович,
Грачева Елена Юрьевна,
Гусов Кантемир Николаевич и др.**

ОСНОВЫ ПРАВА

Учебное пособие

Оригинал-макет подготовлен компанией ООО «Оригинал-макет»
www.o-maket.ru; тел.: (495) 726-18-84

Санитарно-эпидемиологическое заключение
№ 77.99.60.953.Д.002845.03.08 от 31.03.2008 г.

Подписано в печать 01.08.09. Формат 60×90 ¹/₁₆.
Печать офсетная. Печ. л. 26,5. Тираж 3000 экз. Заказ № 7370.

ООО «Проспект»
111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат».
143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.