





МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

# ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Учебное пособие

Рекомендовано методическим советом  
Уральского федерального университета  
в качестве учебного пособия для студентов вуза,  
обучающихся по специальности 40.05.03 «Судебная экспертиза»

Екатеринбург  
Издательство Уральского университета  
2022

УДК 340.12(075.8)  
ББК Х02я73.1  
О-753

А в т о р ы:

Е. Г. Шаблова, С. В. Бендюрина, О. В. Жевняк,  
Н. А. Жумаканова, Л. И. Филющенко

П о д о б щ е й р е д а к ц и е й  
Е. Г. Шабловой

Р е ц е н з е н т ы:

отдел права Института философии и права УрО РАН  
(заведующий отделом доктор юридических наук *М. Ф. Казанцев*);

*В. С. Раменская*, кандидат юридических наук  
(Уральский государственный юридический университет)

**Основы правового государства** : учебное пособие / Е. Г. Шаблова, С. В. Бендюрина, О. В. Жевняк, Н. А. Жумаканова, Л. И. Филющенко ; под общ. ред. Е. Г. Шабловой ; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Уральский федеральный университет. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2022. – 383 с. – Библиогр.: с. 378–381. – 30 экз. – ISBN 978-5-7996-3464-3. – Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-7996-3464-3

В учебном пособии излагается содержание дисциплин «Теория государства и права» и «Конституционное право», с изучения которых начинается юридическая подготовка студентов образовательных программ по специальности «Судебная экспертиза». Кроме того, рассматриваются роль и правовой статус судебного эксперта в правовом государстве. Изложение каждой темы завершается контрольными вопросами и заданиями для самостоятельной подготовки и работы на практических занятиях.

Для студентов, изучающих дисциплины «Теория государства и права», «Конституционное право» в рамках модуля «Основы правового государства».

УДК 340.12(075.8)  
ББК Х02я73.1

# ОГЛАВЛЕНИЕ

От авторов .....	10
Введение .....	12

## Раздел А ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

1. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ФУНКЦИИ И МЕТОДОЛОГИЯ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА .....	15
1.1. Понятие теории государства и права .....	15
1.2. Функции теории государства и права .....	17
1.3. Методология теории государства и права .....	20
<i>Контрольные вопросы</i> .....	24
<i>Практические задания</i> .....	25
<i>Тест</i> .....	25
2. ГОСУДАРСТВО И ПРАВО .....	27
2.1. Теории происхождения государства .....	27
2.2. Теории происхождения права .....	29
2.3. Соотношение государства и права .....	31
2.4. Законность и правопорядок .....	34
<i>Контрольные вопросы</i> .....	37
<i>Практические задания</i> .....	37
<i>Тест</i> .....	37
<i>Темы для докладов</i> .....	39
3. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВА .....	39
3.1. Понятие, признаки и функции государства .....	39
3.2. Механизм государства: понятие, признаки и структура .....	44
3.3. Форма государства: понятие, структура, виды .....	46
3.4. Государственное устройство Российской Федерации .....	54
<i>Контрольные вопросы</i> .....	57
<i>Практические задания</i> .....	58
<i>Задачи</i> .....	59

<i>Тест</i> .....	59
<i>Темы для докладов</i> .....	61
<b>4. ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И ФУНКЦИИ ПРАВА. ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОСТИ</b> .....	61
4.1. Понятие, признаки и сущность права. Право и его роль в современном обществе. Функции права .....	61
4.2. Система права. Публичное и частное право. Материальные и процессуальные отрасли права .....	67
4.3. Основные правовые системы современности. Романо-германское право. Англосаксонское право. Мусульманское право .....	73
<i>Контрольные вопросы</i> .....	78
<i>Практические задания</i> .....	79
<i>Задачи</i> .....	79
<i>Тест</i> .....	79
<i>Темы для докладов</i> .....	81
<b>5. СОЦИАЛЬНОЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ</b> .....	81
5.1. Социальное регулирование. Виды социальных норм. Право и иные социальные нормы .....	81
5.2. Правовое регулирование: понятие, предмет, виды. Методы, способы и типы правового регулирования .....	85
<i>Контрольные вопросы</i> .....	89
<i>Практическое задание</i> .....	89
<i>Тест</i> .....	90
<b>6. НОРМА ПРАВА</b> .....	91
6.1. Понятие правовой нормы, ее признаки и структура .....	91
6.2. Виды правовых норм .....	93
<i>Контрольные вопросы</i> .....	95
<i>Практические задания</i> .....	95
<b>7. ИСТОЧНИКИ ПРАВА</b> .....	97
7.1. Понятие источников права и их виды .....	97
7.2. Источники российского права .....	98
7.3. Порядок принятия законов в Российской Федерации .....	101
7.4. Действие нормативных актов во времени, пространстве и по кругу лиц .....	103

7.5. Систематизация нормативно-правовых актов .....	106
7.6. Толкование нормативно-правовых актов: понятие и способы .....	108
7.7. Виды толкования нормативно-правовых актов .....	109
<i>Контрольные вопросы</i> .....	111
<i>Практические задания</i> .....	112
<i>Задачи</i> .....	112
<i>Тест</i> .....	113
<i>Темы для докладов</i> .....	114
8. ПРАВООТНОШЕНИЯ .....	115
8.1. Правовые отношения: понятие, основные черты .....	115
8.2. Юридические факты: понятие и классификация .....	118
8.3. Виды правоотношений .....	120
<i>Контрольные вопросы</i> .....	121
<i>Практические задания</i> .....	121
<i>Задачи</i> .....	122
<i>Тест</i> .....	124
9. ПРАВОНАРУШЕНИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ....	127
9.1. Правонарушение: понятие, признаки, состав .....	127
9.2. Виды правонарушений .....	130
9.3. Юридическая ответственность: понятие, основание, принципы .....	134
9.4. Виды юридической ответственности .....	138
<i>Контрольные вопросы</i> .....	140
<i>Практические задания</i> .....	140
<i>Задачи</i> .....	141
<i>Тест</i> .....	145

Раздел Б  
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

10. ПОНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	149
10.1. Конституционное право РФ – ведущая отрасль российского права .....	149
10.2. Конституционно-правовые нормы и отношения .....	152
10.3. Источники конституционного права РФ как отрасли права .....	154

10.4. Конституционное право РФ как наука .....	157
10.5. Конституционное право РФ как учебная дисциплина .....	159
<i>Контрольные вопросы</i> .....	160
<i>Практическое задание</i> .....	161
<i>Тест</i> .....	161
<b>11. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	163
11.1. Общетеоретические положения о происхождении, сущности конституции и ее определение .....	163
11.2. Виды конституций .....	165
11.3. Юридические свойства Конституции РФ 1993 года .....	168
11.4. Функции Конституции РФ 1993 года .....	170
11.5. Структура и содержание Конституции РФ 1993 года .....	171
11.6. Конституционные поправки и пересмотр Конституции РФ .....	174
<i>Контрольные вопросы</i> .....	183
<i>Практическое задание</i> .....	184
<i>Тест</i> .....	184
<b>12. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	186
12.1. Понятие основ конституционного строя и их содержание .....	186
12.2. Конституционные принципы РФ .....	187
<i>Контрольные вопросы</i> .....	189
<i>Тест</i> .....	189
<b>13. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	190
13.1. Понятие и структура конституционно-правового статуса человека и гражданина в РФ .....	190
13.2. Элементы конституционно-правового статуса личности .....	193
13.3. Классификация основных прав, свобод, обязанностей человека и гражданина .....	198
13.4. Гражданство Российской Федерации: понятие, принципы, основания приобретения и прекращения гражданства .....	201
<i>Контрольные вопросы</i> .....	208
<i>Практическое задание</i> .....	208
<i>Тест</i> .....	209

14. ГОСУДАРСТВЕННОЕ (ФЕДЕРАТИВНОЕ) УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	211
14.1. Понятие государственного устройства и его форма в РФ .....	211
14.2. Принципы государственного устройства РФ .....	213
14.3. Юридическая природа современной России как федеративного и суверенного государства .....	214
14.4. Субъекты РФ .....	217
14.5. Компетенция Российской Федерации и субъектов РФ .....	222
<i>Контрольные вопросы</i> .....	224
<i>Практические задания</i> .....	225
<i>Задачи</i> .....	225
<i>Тест</i> .....	227
15. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	227
15.1. Понятие, признаки и виды государственных органов .....	227
15.2. Органы государственной власти: общая характеристика .....	232
15.3. Государственные органы с особым статусом .....	234
<i>Контрольные вопросы</i> .....	238
<i>Практическое задание</i> .....	239
<i>Задачи</i> .....	239
16. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	240
16.1. Понятие и источники избирательного права в РФ .....	240
16.2. Принципы избирательного права в РФ .....	245
16.3. Избирательная система и избирательный процесс в РФ .....	246
<i>Контрольные вопросы</i> .....	250
<i>Практическое задание</i> .....	250
<i>Задачи</i> .....	251
17. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	252
17.1. Институт президентства в России: политико-юридическая природа .....	252
17.2. Избрание и вступление в должность Президента РФ .....	254
17.3. Конституционные функции, полномочия и акты Президента РФ .....	258
17.4. Прекращение исполнения полномочий Президента РФ .....	263

17.5. Система (механизм) обеспечения деятельности Президента РФ .....	268
<i>Контрольные вопросы</i> .....	269
<i>Практическое задание</i> .....	270
<i>Задачи</i> .....	270
18. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	271
18.1. Федеральное Собрание – парламент РФ .....	271
18.2. Совет Федерации ФС РФ .....	272
18.3. Государственная Дума ФС РФ .....	278
18.4. Структура и организационно-правовые формы деятельности палат ФС РФ .....	282
18.5. Конституционно-правовой статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы ФС РФ .....	285
18.6. Федеральный законодательный процесс .....	293
<i>Контрольные вопросы</i> .....	302
<i>Практические задания</i> .....	303
<i>Задачи</i> .....	303
19. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	305
19.1. Общая характеристика Правительства РФ .....	305
19.2. Порядок формирования, состав, структура Правительства РФ ...	306
19.3. Прекращение полномочий Правительства РФ .....	309
19.4. Компетенция и акты Правительства РФ .....	310
19.5. Федеральные органы исполнительной власти РФ .....	312
<i>Контрольные вопросы</i> .....	314
<i>Практическое задание</i> .....	315
<i>Задачи</i> .....	315
20. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	316
20.1. Общая характеристика судебной власти .....	316
20.2. Конституционный контроль .....	318
20.3. Конституционный Суд РФ .....	319
<i>Контрольные вопросы</i> .....	323
<i>Практическое задание</i> .....	323
<i>Задачи</i> .....	323

21. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	324
21.1. Конституционно-правовые основы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ .....	324
21.2. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ .....	327
21.3. Высшее должностное лицо субъекта РФ .....	330
21.4. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ .....	336
<i>Контрольные вопросы</i> .....	338
<i>Практическое задание</i> .....	338

Раздел В  
ПРОФЕССИЯ СУДЕБНОГО ЭКСПЕРТА  
В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

22. ЭКСПЕРТЫ И ЭКСПЕРТИЗЫ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ .....	339
<i>Контрольные вопросы</i> .....	359
<i>Практические задания</i> .....	360
<i>Задачи</i> .....	361
<i>Тест</i> .....	366
23. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЭКСПЕРТА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ .....	368
<i>Контрольные вопросы</i> .....	376
<i>Тест</i> .....	376
<i>Темы для докладов</i> .....	377
Информационные ресурсы, рекомендуемые для изучения .....	378
К разделу А .....	378
К разделу Б .....	378
К разделу В .....	379

## ОТ АВТОРОВ

В Уральском федеральном университете ведется обучение по образовательным программам юридического направления «Судебная экспертиза» (программы «Экономические экспертизы» и «Речеведческая экспертиза»).

Специальность судебного эксперта является одной из наиболее сложных специальностей. Судебный эксперт должен обладать не только специальными знаниями в определенной экспертной области, но и получить полноценную юридическую подготовку. Поэтому существенное место в обучении студентов этой специальности отводится юридическим дисциплинам. В образовательные программы направления «Судебная экспертиза» включены все основные юридические дисциплины; они объединены в учебные модули.

Юридическая подготовка судебного эксперта в Уральском федеральном университете начинается с модуля «Основы правового государства», для которого и подготовлено настоящее учебное пособие. Модуль включает две дисциплины: «Теория государства и права» и «Конституционное право»; им посвящены первые два раздела пособия.

В третьем разделе пособия раскрывается роль профессии судебного эксперта в правовом государстве. Судебная экспертиза является важным элементом правосудия: на основании заключения эксперта как одного из доказательств по делу строится обоснованное и правомерное решение суда в уголовном, административном, гражданском процессах. В настоящем пособии даются лишь основные положения о судебной экспертной деятельности. Они знакомят студента с будущей профессией и закладывают базу для дальнейшего более глубокого изучения судебной экспертологии, а также правовых основ назначения и проведения экспертизы.

В каждой главе учебного пособия излагается необходимый теоретический материал, усвоить который помогают обязательные вопросы для самоконтроля, специально подобранные практические задания, тесты и задачи. В ряде случаев для эффективного закрепления полученных в рамках первого и третьего разделов знаний требуется подготовить доклад, выбрав его тему из указанного перечня. Для каждого раздела в конце пособия приводится список рекомендуемых информационных ресурсов.

Учебное пособие подготовлено на кафедре правового регулирования экономической деятельности Института экономики и управления Уральского федерального университета. Авторы пособия – заведующая кафедрой, профессор, доктор юридических наук Елена Геннадьевна Шаблова, доценты, кандидаты юридических наук Светлана Владимировна Бендюрина, Оксана Викторовна Жевняк, Наталья Александровна Жумаканова и Людмила Ивановна Филющенко.

## ВВЕДЕНИЕ

Учебное пособие «Основы правового государства» содержит три раздела: «Теория государства и права», «Конституционное право» и «Профессия судебного эксперта в правовом государстве».

Теория государства и права является общетеоретической юридической наукой, исследующей закономерности функционирования государства и права в их неразрывной взаимозависимости. Эта наука – фундаментальная, она занимает ведущее место в системе юридических наук и имеет методологическое значение для всех направлений научной мысли, в той или иной степени затрагивающей проблемы государства и права.

Теория государства и права – это также дисциплина, обязательная для изучения при подготовке по всем юридическим специальностям. Данная дисциплина занимает важное место в процессе воспитания правового сознания и правовой культуры студентов и служит теоретико-методологической основой для дальнейшего освоения ими отраслевых правовых дисциплин. Изучение теории государства и права позволит студентам лучше понимать общественно-политические процессы, происходящие на современном этапе государственно-правового развития, и ориентироваться в действующем законодательстве.

Термином «конституционное право» обозначается основополагающая отрасль правовой науки; также это учебная дисциплина. Конституционное право Российской Федерации является ведущей отраслью в системе права РФ, так как его нормы охватывают своим регулированием особо значимые фундаментальные общественные отношения. Нормы конституционного права юридически первичны, содержат исходный правовой материал, поэтому конституционное право является своего рода центром юридической системы. В отличие от других отраслей права, нормы которых регулируют отдельные стороны общественных отношений, связанных с функ-

ционированием Российского государства и российского общества, конституционное право охватывает эти общественные отношения в целом. Однако его нормы регулируют лишь тот срез данных общественных отношений, которые относятся к базовым, фундаментальным, то есть составляют конституционно-правовые основы современного развития и функционирования Российского государства и российского общества.

Конституционное право Российской Федерации регулирует общественные отношения, связанные с основами конституционного строя РФ, основами правового статуса личности, государственным устройством современной России, конституционными основами организации и функционирования публичной власти в нашей стране.

В правовом государстве каждому лицу гарантируется право на судебную защиту его прав и свобод. Судебная защита должна быть справедливой, компетентной, полной и эффективной. Для обеспечения объективности и полноты рассмотрения в судах уголовных, административных, гражданских и других дел процессуальное законодательство предусматривает систему доказательств. В системе средств доказывания в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессах судебная экспертиза занимает важное место. Заключение эксперта является одним из источников сведений, на основании которых суд устанавливает факты, имеющие существенное значение для правильного рассмотрения и разрешения дела.

Экспертное заключение – результат исследования объекта, проведенный специалистами в той или иной области знаний. Судебная экспертиза насчитывает десятки различных родов и видов. В зависимости от сферы регулируемых отношений проводятся бухгалтерские, финансово-экономические, оценочные, почерковедческие, лингвистические, медико-социальные, судебно-психиатрические и прочие экспертизы.

Судебная экспертология – активно развивающаяся область научных знаний, в сферу внимания которой входят закономерности, методология и процесс формирования и развития научных основ

судебных экспертиз. Изучение составляющих судебной экспертологии осуществляется на основе специальных познаний, привносимых из базовых наук и трансформированных в систему научных приемов, методов, средств и методик решения экспертных задач. В настоящее время ведется дискуссия о существовании судебной экспертологии как самостоятельной отрасли науки.

Правовые вопросы назначения, проведения, оценки судебных экспертиз исследуются в отраслевых процессуальных науках, посвященных уголовному процессуальному, гражданскому процессуальному, административному процессуальному праву.

## **1. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ФУНКЦИИ И МЕТОДОЛОГИЯ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

### **1.1. Понятие теории государства и права**

Теория государства и права – фундаментальная юридическая наука, изучающая сущность, наиболее общие закономерности и тенденции происхождения, развития и функционирования государства и права в их постоянном взаимодействии, а также формирование общих для всех юридических наук понятий и категорий.

Понятие «теория государства и права» рассматривается в двух значениях (смыслах): широком и узком.

В широком значении это учение о государстве и праве в целом, которое ассоциируется с такими понятиями, как юридическая наука, юриспруденция, правоведение.

В узком значении это один из видов юридической науки, представляющий совокупность знаний о наиболее общих закономерностях возникновения, развития и функционирования государства и права.

В системе правоведения теория государства и права занимает важное место. Как юридическая наука она представляет собой систему объективных обобщенных теоретико-методологических знаний о государственно-политической и правовой деятельности. Центральная роль в ней отводится обобщению сведений о госу-

дарстве и праве, их сущности, закономерностях и перспективах развития. Совместное изучение этих двух правовых явлений (государства и права) объясняется их тесной взаимосвязью и взаимобусловленностью. Теория государства и права как наука имеет фундаментальный характер и образует научно-теоретическую базу всего правоведения.

В системе юридических наук теория государства и права – общетеоретическая методологическая наука. Она обобщает данные и выводы других юридических наук с целью более глубоких общетеоретических изысканий, исследует основные закономерности развития государства и права в целом и вырабатывает общие понятия, на которые опираются другие юридические науки.

Предназначение любой науки заключается в изучении определенных рамками исследования закономерностей объективного мира. Теория государства и права изучает общие закономерности возникновения, развития и функционирования государства и права как таковых, всей государственно-правовой деятельности. Эти закономерности и составляют ее **предмет**. Данная наука изучает государство и право в целом, а не отдельные их части, исследует государство и право в их единстве и в неразрывной взаимосвязи.

Предмет науки важно отличать от ее **объекта**, под которым понимается определенная часть окружающей человека реальности, изучаемая многими науками. Каждая из этих наук имеет в объекте свой предмет, свою проблематику. Другими словами, предмет науки есть то, что она теоретически осваивает в определенном объекте. Для теории государства и права в качестве объекта выступают государство и право, которые в то же время исследуются и другими науками (как юридическими, так и неюридическими) – философией, политологией, экономикой, социологией и т. п.

Главной составляющей структуры предмета теории государства и права является исследование наиболее общих закономерностей возникновения, развития и функционирования государства и права. Закономерность есть объективная, необходимая, существенная, устойчивая, повторяющаяся связь общего характера между определенными явлениями. Отсюда предметом теории государст-

ва и права будут выступать наиболее общие государственно-правовые закономерности, а именно: возникновение государства и права, смена их исторических типов, эволюция форм государства и права и многое другое. Причем данная наука изучает возникновение, развитие и функционирование не конкретного государства и права, а государственности и права вообще, то есть их наиболее общие признаки в рамках любого общества. Теория государства и права изучает в обобщенном виде все государства и все правовые системы, независимо от их временных и пространственных характеристик. Поэтому в ней сконцентрированы существенные достижения научной мысли о государстве и праве, всё теоретически значимое о данных социальных институтах. Важно также отметить, что теория государства и права исследует государство и право как в статике, так и в динамике, анализирует взаимосвязи этих институтов с другими социальными явлениями.

В предмет теории государства и права входит разработка понятийно-категориального аппарата юридической науки, то есть понятий, представляющих общий интерес для всех наук о государстве и праве. К таким понятиям можно отнести следующие: право, источники права, норма права, институт права, отрасль права, система права и система законодательства, правовые отношения, юридический факт, правотворчество, применение и толкование права, юридические коллизии, законность и правопорядок, механизм правового регулирования и механизм правового воздействия, правовой режим и т. д.

## **1.2. Функции теории государства и права**

Функции теории – это те направления ее действия, которые требуются и необходимы для решения стоящих перед ней задач.

У теории государства и права семь функций.

**1. Познавательная функция.** Выражается она в изучении и объяснении явлений и процессов государственной правовой жизни общества. Теория государства и права не только изучает в обоб-

щенном виде государственно-правовую надстройку; она также объясняет объективные процессы ее развития, выявляет, какие закономерности лежат в основе этих процессов, определяет их сущность и содержание. На основе реализации познавательной функции происходит становление теории права и государства как системы знаний. Особенность познавательной функции состоит в том, что она реализуется наукой как бы «для себя», для своего развития и в этом смысле является условием существования науки.

**2. Эвристическая функция.** Эвристика – это наука о продуктивном творческом мышлении, о том, как открывать новое. Теория государства и права не ограничивается познанием и объяснением основных закономерностей государственно-правовой действительности. Проникая в глубь познанных закономерностей, уясняя их тенденции и взаимосвязи с другими общественными явлениями, она открывает новые закономерности государственно-правовой жизни общества.

**3. Прогностическая функция.** Теория государства и права не только устанавливает реальность новых закономерностей, но и определяет устойчивые тенденции в развитии изучаемых ею явлений. Она конструирует научные гипотезы дальнейшего развития государства и права на основе адекватного отражения их объективных закономерностей. Истинность выдвигаемых ею гипотез проверяется практикой. Таким образом, речь идет о функции научного предвидения в сфере государственно-правовых явлений, выдвижения научно обоснованных гипотез.

**4. Методологическая функция.** Является важнейшей функцией теории государства и права. Метод в науке – это знание, используемое как средство получения нового знания. Знания, разрабатываемые общей теорией права и государства, в основном своем объеме используются как средство решения отраслевых теоретических проблем, ибо в рамках как общей теории права, так и общей теории государства выявляются общеправовые и общегосударственные закономерности, разрабатываются общие понятия и конструкции. Методологическое значение общей теории госу-

дарства и права обусловлено тем, что в ее рамках разрабатываются вопросы методологии правоведения в целом (то есть использования самых разных областей знания для решения теоретических проблем юриспруденции), строится определенная система такой методологии.

**5. Идеологическая функция.** Имеет большое значение. Теория государства и права как никакая другая юридическая наука участвует в формировании такого компонента правосознания, как правовая идеология. Более того, учитывая политико-юридический характер данной науки, можно говорить о ее мировоззренческой роли.

**6. Воспитательная функция.** Близка к идеологической функции теории государства и права. К содержанию этой функции относят, в частности, обучающую роль данной науки, поскольку на ее базе строится соответствующая учебная дисциплина. Теория государства и права должна способствовать росту правовой культуры населения, помогать находить верные ориентиры в сфере государственно-правовой жизни, воспитывать уважение к праву, правосудию, конституции.

**7. Прикладная функция.** Связана с непосредственным выходом на практику – правотворческую и правореализующую. Осуществление этой функции состоит в разработке правил юридической техники, методов толкования нормативно-правовых актов, предложений по совершенствованию законодательства, его систематизации и в решении других вопросов практического характера.

Теория государства и права выполняет указанные функции применительно к предмету исследования, опираясь как на собственные результаты, так и на данные других юридических наук. Особенность функций теории государства и права состоит в том, что они осуществляются в форме общетеоретического мышления, которое логическим путем выявляет причинные и функциональные связи государственно-правовых явлений, определяет общие закономерности их развития в освобожденном от исторических случайностей и отклонений виде.

### 1.3. Методология теории государства и права

Если предмет науки показывает, *что* изучает данная наука, то ее метод отвечает на вопрос, *как* это изучается.

Метод науки – это способы изучения действительности, общие исходные принципы, на которых базируется данная наука.

Методология (учение о методах познания) теории государства и права – это применение совокупности определенных теоретических принципов, логических приемов и специальных способов исследования основных общих закономерностей возникновения и развития государственно-правовых явлений.

Анализ государственно-правовых объектов как сложных систем, противоречивых по характеру и многообразию протекающих в них процессов, требует применения целого комплекса методов, а именно методов всеобщих, общенаучных, частнонаучных и частноправовых.

**1. Всеобщие методы.** Это философские, мировоззренческие подходы, выражающие наиболее универсальные принципы мышления. Среди всеобщих методов выделяют метафизику (рассматривающую государство и право как вечные и неизменные институты, глубоко не связанные друг с другом и с иными общественными явлениями) и диалектику (материалистическую и идеалистическую; последняя, в свою очередь, может выступать как объективный либо субъективный идеализм). Так, причины возникновения и сам факт существования государства и права объективный идеализм связывает с божественной силой либо с объективным разумом; субъективный идеализм – с сознанием человека, с согласованием воли людей (договором); материалистическая же диалектика – с социально-экономическими изменениями в обществе (появлением частной собственности и разделением общества на антагонистические классы). С позиций материалистической диалектики всякое явление (в том числе государство и право) рассматривается

в развитии, в конкретной исторической обстановке и во взаимосвязи с другими явлениями.

**2. Общенаучные методы.** В отличие от всеобщих методов они не охватывают все научное познание, а применяются лишь на отдельных его этапах. К числу общенаучных методов относят анализ, синтез, системный и функциональный подходы, метод социального эксперимента.

*Анализ* означает условное разделение сложного государственно-правового явления на отдельные части. Так, многие категории теории государства и права формируются путем раскрытия их существенных признаков, свойств, качеств.

*Синтез*, напротив, предполагает изучение явления путем условного объединения его составных частей.

Анализ и синтез, как правило, применяются в единстве.

*Системный подход* ориентирует на раскрытие целостности объекта, на выявление в нем связей многообразных типов. Этот метод позволяет рассматривать в качестве системных образований государственный аппарат, политическую и правовую систему, нормы права, правовые отношения, правонарушения, правопорядок и т. п.

*Функциональный подход* ориентирует на выяснение форм воздействия одних социальных явлений на другие. Этот метод дает возможность познать функции государства и отдельных его органов, функции права и его специфических норм, функции правосознания, юридической ответственности, правовых льгот и поощрений, правовых привилегий и иммунитетов, правовых стимулов и ограничений и т. д.

*Метод социального эксперимента* связан с проверкой того или иного проекта решения с целью предотвратить ущерб от ошибочных вариантов правового регулирования. В качестве примеров можно назвать эксперименты по введению в девяти регионах Российской Федерации судов присяжных, по организации в ряде муниципальных образований охраны общественного порядка органами местного самоуправления и т. д.

**3. Частнонаучные методы.** Это приемы, которые выступают следствием усвоения теорией государства и права научных достижений конкретных (частных) технических, естественных и гуманитарных наук. В число частнонаучных методов входят такие методы, как социологический, статистический, кибернетический, математический и т. д.

**Социологический метод** позволяет с помощью анкетирования, интервьюирования, наблюдения и других приемов получить данные о фактическом поведении субъектов в государственно-правовой сфере. Используется данный метод для определения эффективности воздействия государственно-правовых структур на общественные отношения, выявления противоречий между законодательством и потребностями социального развития.

На основании, например, результатов социологических исследований делаются соответствующие выводы о характере и действенности проводимой властными структурами государства правовой политики.

**Статистический метод** позволяет получить количественные показатели тех или иных массовых повторяющихся государственно-правовых явлений, таких как правонарушения, юридическая практика, деятельность государственных органов и т. д. Статистические исследования складываются из трех стадий: 1) сбора статистического материала, 2) сведения его к единому критерию и 3) обработки. Первая стадия заключается в регистрации единичных явлений, имеющих государственно-правовую значимость. На второй стадии эти явления классифицируются по определенным признакам. На третьей стадии делаются оценочные выводы относительно рубрицированных явлений.

Например, осуществляется количественный учет совершенных за определенный период времени правонарушений. Затем эти правонарушения классифицируются по своему содержанию. И в завершение делается вывод о том, какие из них имеют тенденцию к росту, а какие – к сокращению. На основе полученной статистической информации проводится научный поиск причин, порождающих указанные тенденции.

**Кибернетический метод** – это прием, позволяющий с помощью системы понятий, законов и технических средств кибернетики познать государственно-правовые явления. Возможности кибернетики не сводятся лишь к возможностям ее технических средств (компьютеров и т. п.).

Глубже познать государственно-правовые закономерности можно и при содействии системы ее понятий (управление, информация, двоичность информации, прямая и обратная связь, оптимальность и др.) и теоретических идей (закон необходимого разнообразия и т. п.).

**Математический метод** – это совокупность приемов оперирования с количественными характеристиками. Еще И. Кант заметил, что в каждом знании столько истины, сколько математики. В настоящее время математические методы применяются не только в криминалистике или судебной экспертизе, но и при квалификации преступлений, и в правотворчестве, и в других сферах правовой действительности и т. п.

**4. Частноправовые методы.** Из числа данных методов сугубо юридическими являются два: формально-юридический и сравнительно-правовой.

**Формально-юридический метод** позволяет определять юридические понятия (например, такие специальные юридические термины, как существенный вред, юридическое лицо, тяжкие телесные повреждения, смягчающие вину обстоятельства и т. д.), выявлять их признаки, проводить классификацию, толковать содержание правовых предписаний и т. п. Спецификой формально-юридического метода является отвлечение от сущностных сторон права. Задача, которая при этом ставится, заключается в уяснении и объяснении действующего законодательства, в его систематическом изложении и истолковании для целей правотворческой и правоприменительной практики.

Рассматриваемый метод состоит в исследовании используемых в праве категорий, дефиниций, конструкций специально-юридическими приемами. Он дает возможность детально изучить

техничко-юрлдическую и нормативную стороны права и на этой основе профессионально заниматься юридической деятельностью.

*Сравнительно-правовой метод* позволяет сопоставить различные правовые системы либо их отдельные элементы (законы, юридическую практику и т. д.) в целях выявления их общих и особенных свойств.

Выбор конкретного метода из числа рассмотренных выше, его приоритетное использование зависят от предмета и задач исследования. Взятый абстрактно, безотносительно к предмету, метод исследования государственно-правовых объектов едва ли принесет приращение знаний, но при умелом его выборе и применении он позволит рационализировать познавательную деятельность теоретика, обеспечить ее научную корректность и практическую результативность, систематизировать и оценить накопленные фактические данные, сделать прогноз на будущее.

### **Контрольные вопросы**

1. Как раскрывается понятие «теория государства и права»?
2. Что представляет собой теория государства и права в широком и узком смысле?
3. Какое место отводится теории государства и права в системе наук?
4. Что является предметом теории государства и права? В чем состоит его особенность?
5. Какие функции относятся к функциям теории государства и права?
6. Какие методы включает методология теории государства и права?
7. Какие методы познания в теории государства и права относятся к всеобщим?
8. Какие методы познания в теории государства и права относятся к общенаучным?
9. Какие частнонаучные методы используются в теории государства и права?
10. Какие частнопровые методы относятся к сугубо юридическим?

## Практические задания

1. Перечислите и охарактеризуйте функции теории государства и права. Можно ли определить господствующую функцию теории государства и права?

2. Распределите по соответствующим группам юридические науки: конституционное право (а); хозяйственное право (б); теория права и государства (в); уголовное право (г); криминалистика (д); международное частное право (е); история политических и правовых учений (ж); судебная бухгалтерия (з); история государства и права (и); гражданское право (к); международное публичное право (л); административное право (м).

Группы: 1) историко-теоретические; 2) отраслевые; 3) прикладные; 4) международные.

3. Определите и обоснуйте место теории государства и права в системе общественных наук.

4. Сгруппируйте и проанализируйте имеющиеся в современной литературе подходы к определению предмета теории государства и права.

## Тест

1. Теория государства и права – это наука, изучающая:

а) становление, функционирование и развитие политической власти, ее взаимодействие с личностью и обществом;

б) политико-правовые взгляды, теории, институты и события в их хронологической последовательности и взаимосвязи;

в) закономерности возникновения, развития и функционирования государства и права;

г) развитие конкретных государств и правовых систем.

2. Теория государства и права выполняет следующие функции:

а) регулятивную, охранительную, социального контроля;

б) воспитательную, историческую, политическую;

в) познавательную, онтологическую, методологическую, практически-организаторскую;

г) стабилизирующую, интегрирующую, социально-экономическую.

3. Предметом теории государства и права являются:

а) исследования определенной сферы государственной жизни и конкретной отрасли права и законодательства;

б) общие закономерности возникновения, развития и функционирования государства и права как самостоятельных, органически взаимосвязанных социальных институтов;

в) изучение возникновения и развития конкретных государств и правовых систем в их историческом своеобразии включая случайные государственно-правовые явления и процессы;

г) все перечисленное выше.

4. Определяет юридические понятия, толкует содержание правовых предписаний, объясняет действующее законодательство следующий метод:

а) статистический;

б) формально-юридический;

в) сравнительно-правовой;

г) социологический.

5. Теория государства и права как наука отличается от соответствующей учебной дисциплины тем, что:

а) в учебной дисциплине рассматриваются вопросы, относящиеся к предметам различных наук;

б) наука исследует все закономерности возникновения, развития и функционирования государственно-правовых явлений, а учебная дисциплина – только те, которые необходимы для дальнейшего изучения юриспруденции;

в) к науке относится и то, что уже познано, и то, что еще познается, а к учебной дисциплине – только то, что познается.

6. К методам теории государства и права относятся:

а) сравнительно-правовой, формально-юридический, логико-исторический;

б) общеправовой, конституционный, межотраслевой, индивидуальный;

в) научный, профессиональный, обыденный;

г) математический, социологический, кибернетический.

7. Отличие теории государства и права от отраслевых юридических наук заключается в том, что:

а) каждая отраслевая наука изучает свой предмет, а теория государства и права – предметы всех отраслевых наук;

б) отраслевые науки изучают соответствующие нормы, а теория государства и права – законодательство в целом;

в) теория государства и права изучает общие закономерности возникновения, функционирования и развития государственно-правовых явлений общественной жизни, а отраслевые науки – конкретные закономерности данной отрасли права.

## 2. ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

### 2.1. Теории происхождения государства

1. **Теологическая теория** происхождения государства – одна из древнейших (Аврелий Августин Блаженный, 354–430 гг.; Фома Аквинский, 1221–1274 гг.).

Многие религиозные (и не только) деятели разных времен и народов были и остаются ее представителями. Основу научной теологической концепции, базирующейся на формальной логике Аристотеля, заложил в XIII в. доминиканский монах Фома Аквинский, утверждавший, что государство возникло по воле Бога.

Этот средневековый мыслитель разделил законы на божественные и человеческие. Законы божественные определяют пути достижения небесного блаженства. Человеческие законы определяют порядок общественной жизни. Таким образом, государство является результатом божественного промысла.

2. **Патриархальная теория** изложена в трудах Платона «Государство» и его ученика Аристотеля «Политика» в IV–III вв. до нашей эры. В XVII в. патриархальная теория разрабатывалась Робертом Фильмером. В России сторонником этой теории был Н. Михайловский.

Суть патриархальной теории состоит в том, что увеличение числа семей и их объединение приводят к образованию государства. Государственная власть есть продолжение и развитие отцовской власти.

3. **Теория общественного договора** (Г. Гроций, 1583–1645 гг.; Т. Гоббс, 1588–1679 гг.; Ж.-Ж. Руссо, 1712–1778 гг.; Д. Дидро, 1713–1784 гг.; А. Н. Радищев, 1749–1802 гг.).

В основе данной теории – положение о том, что государству предшествует естественное состояние людей, которое характеризуется абсолютной свободой и равенством, из чего вытекает право каждого совершать любые действия, в том числе угрожающие чужой жизни и свободе. Это положение приводит к анархии, хаосу и конфликтам. По мнению сторонников данной теории, чтобы

избежать конфликтов, люди должны были заключить договор «всех со всеми». Ограничивая свою свободу через договор, они устанавливали мир между членами социума. Право ограничивать свободу было передано государству. Общественный договор правящих с подвластными утверждал определенные права и обязанности сторон. Так, обязанные ограничивать свои права подвластные имели право требовать от правящих поддержания необходимого уровня благосостояния. Правящие, обладая правом ограничивать свободу, были обязаны обеспечивать этот уровень. В случае отказа власти от этой обязанности подвластные получают право на восстание.

**4. Теория насилия.** В ее основе – две концепции. Первая концепция – теория внешнего насилия. Ее авторы – австрийские ученые XIX в. К. Каутский и Л. Гумплович. Они полагали, что государство возникает в результате завоевания одного племени (народа) другим. Необходимость применения насилия существует постоянно. Таким образом, возникновение государства является следствием принципа «слабый подчиняется сильному». Вторая концепция – теория внутреннего насилия. Ее автор – немецкий ученый XIX в. Е. Дюринг. Он полагал, что без господства большинства над меньшинством государство образоваться не может. Собственность, классы и государство возникают как результат насилия одной части общества над другой.

**5. Психологическая теория.** Создана на рубеже XIX–XX вв. французским социологом Г. Тардом (1843–1904 гг.) и русским юристом Л. Петражицким (1867–1931 гг.). Они исходили из того, что возникновение государства и права – это результат проявления определенных свойств человеческой психики (потребность подчиняться, подражание, осознание зависимости от элиты в первобытном обществе, уяснение справедливости определенных вариантов действий и отношений и др.).

**6. Классовая (марксистская) теория** разработана К. Марксом и Ф. Энгельсом в середине XIX в. Положения данной теории наглядно, полно и понятно изложены в работе Энгельса «Происхождение семьи, частной собственности и государства». В основе

классовой теории лежит учение об общественно-экономической формации, основанной на определенном способе производства. Именно способ производства, по мнению марксистов, обуславливает все процессы общественной жизни людей. Производственные отношения являются базисом любого общества, и именно они формируют надстройку – государство и право. Поэтому государство образуется в силу экономических причин: общественного разделения труда, появления частной собственности, раскола общества на антагонистические (противоборствующие) классы. Основная позиция марксизма по отношению к государству заключается в том, что государство является механизмом подавления эксплуатируемого класса, оно возникает в результате классовой борьбы и прекращает свое существование с исчезновением классов.

**7. Органическая теория** появилась в XIX в. Ее автор Г. Спенсер (1820–1903 гг.) законы развития живых существ переносил на государство. Согласно органической теории государство – это произведение сил природы, общественный организм, состоящий из отдельных людей подобно тому, как живой организм состоит из клеток. В этом общественном организме правительство является мозгом, право – это передаваемые мозгом импульсы; низшие классы реализуют внутренние функции (жизнедеятельность), господствующие – внешние (оборона).

## **2.2. Теории происхождения права**

**1. Теологическую теорию права** разработал Фома Аквинский в XIII в. Основная идея данной теории такова: право создано Богом для управления жизнью людей. Жизнь человеку даруется через посредство пророка или правителя. С помощью формально-логического метода, разработанного Аристотелем, Фома Аквинский создал стройную концепцию, согласно которой мир основан на иерархии трех форм (божественной, духовной и материальной). Бог стоит во главе иерархии, духовный мир возглавляется Папой, а мир материальный – светской властью.

Систему законов Фома Аквинский тоже разделил по принципу подчинения:

– вечный закон – это сам божественный разум, он и управляет миром;

– божественный закон – это Библия, дающая человеку представление об истине;

– естественный закон – это отражение вечного закона человеческим разумом (по сути, в качестве данного закона выступают естественные права человека);

– человеческий закон – это действующее (позитивное) право.

**2. Теория естественного права.** Ученые предполагают, что концепции естественного права возникали еще до нашей эры. Однако в научном смысле разработка этой теории принадлежит Т. Гоббсу, Д. Локку (XVII–XVIII вв.) и множеству их последователей вплоть до XX в., таких, например, как немецкий юрист Р. Штаммлер (1856–1938 гг.). Теория естественного права в сочетании с договорной теорией послужила научной основой концепции правового государства. Естественное право полагается как право справедливого разума. Оно присуще человеку от рождения, люди по договору передали государству обязанность защищать их естественные права. Естественные права (такие как право на жизнь, свободу, равенство, счастье, справедливое отношение к человеку) закрепляются в действующем (позитивном) праве.

**3. Историческая школа** права сформировалась в Германии в первой половине XIX в. в трудах Г. Гуго, Ф. К. Савиньи, Г. Ф. Пухты в противовес теории естественного права. Представители исторической школы утверждали, что действующее право возникает самопроизвольно из национального духа, народного сознания, поэтому оно не может быть случайным явлением или волей законодателя. Право не может быть универсальным, так как в нем выражены особенности национального характера. Главным источником права считался обычай, а законным – то, что ранее установилось и существует.

**4. Психологическая теория** разработана Л. Петражицким (1867–1931 гг.) на рубеже XIX и XX вв. Суть ее заключается в том, что право есть результат закономерностей психологического раз-

вития человека. Именно они и определяют сущность права. Специфическая природа явлений права коренится в эмоциях людей: чувстве правомочия на что-то и чувстве обязанности сделать что-то. Обращается внимание на психологическую сторону действия права, а именно на то, что правомерное поведение тесно связано с психикой. Утверждается, что нельзя создавать законы без учета социальной психологии индивида.

**5. Марксистская теория** (К. Маркс, Ф. Энгельс, XIX–XX вв.) определяет право как возведенную в закон волю господствующего класса, орудие подавления эксплуатируемого класса. Обусловлено право экономическими условиями жизни общества. Собственники основных средств производства держат в руках государственную власть и возводят в закон свою волю.

### 2.3. Соотношение государства и права

Проблема соотношения государства и права сводится к вопросу о том, что первично: государство или право, зависит ли государство от права или, напротив, право зависит от государства.

Можно выделить пять основных позиций в трактовке данного вопроса.

**Первая позиция** получила название этатистской. Согласно данной позиции государство является *главным* институтом общества, организатором экономической сферы и других сфер жизни общества. Во благо общества государство устанавливает определенный правопорядок, защищает и охраняет общество от нападений извне и т. д. Государство *предшествует* праву, последнее независимо от государства, порождено им. Следовательно, право выступает совокупностью государственно-властных велений и обеспечивается возможностью применения государственного принуждения.

Эта позиция обосновывает подчиненное положение права относительно государства. Право рассматривается исключительно с точки зрения его *инструментальной* ценности для общества. Государство не связано правом, а само устанавливает такое право, которое считает необходимым и полезным для себя.

Такой подход к соотношению государства и права способствовал формированию и утверждению в Советском государстве тоталитарного режима, поскольку допускал вмешательство государства в частную жизнь, а также во все сферы жизни общества.

**Вторая позиция** сложилась на основе естественно-правовой теории и предполагает существование права *до* и независимо от государства. Государство – продукт права, так как утверждается юридическими способами, предшествующим государству *правопорядком*. Государство подчиняется праву, поскольку возникает из потребности общества обеспечить действие права как системы нормативного регулирования. Из этой позиции возникла идея правового государства, в котором утверждается *верховенство* (господство) *права*.

**Третья позиция** – дуалистическая; исходит она из наличия сложной двусторонней функциональной связи между государством и правом: они не могут существовать друг без друга и оказывают воздействие друг на друга. Таким образом, связь между государством и правом – двусторонняя, это связь взаимной зависимости: право без государства бессильно, государство же не способно существовать без права как регулятора общественных отношений.

**Четвертая позиция** – позитивистская. Она базируется на философии юридического позитивизма, которая была распространена в конце XIX в. в Германии и России. Рассматриваемая позиция проповедует идею *самоограничения* государства: издавая законы, государство тем самым ограничивает себя ими, обязано подчиняться законам. Однако такое самоограничение определяется самим государством.

**Пятая позиция** обычно именуется либерально-демократической. Она обосновывает идею связанности государства правом. Этот подход исходит из различения закона и права, из установки, что право – элемент первичный. Принимая новые законы и регулируя отдельные стороны жизни общества, государство должно данную установку учитывать.

Каждая из названных позиций играла определенную роль в различные периоды развития общества.

Рассмотрим далее **воздействие права на государство**.

В юридической литературе отмечаются два главных направления воздействия права на государство:

- воздействие на внутреннюю организацию государства;
- воздействие на деятельность государства.

В рамках первого направления право *оформляет структуру государства*, взаимодействие между элементами его механизма. Право создает также гарантии против концентрации государственной власти в одной из ее ветвей, регулирует отношения между отдельными государственными органами, а в федерации – разграничивает предметы ведения между центром и ее субъектами. Иначе говоря, право упорядочивает внутрисистемные связи и отношения в государстве.

В рамках второго направления право воздействует на государство при его отношениях с населением, отдельным человеком.

Право определяет пределы воздействия государства на личность, ее права и обязанности, правовые гарантии со стороны государства. Одновременно право придает деятельности государства *легальный* характер, вводит ее в юридические рамки, определяет пределы государственного вмешательства в частную жизнь, пределы, формы и основания для применения государственного принуждения.

Современное государство не может существовать вне права. Чем точнее право отражает объективные потребности общественного развития, тем в большей мере оно связывает государство.

**Государство**, в свою очередь, **воздействует на право**, а именно:

1) является непосредственным создателем правовых норм и средством их реализации. Наиболее важное воздействие оказывает государство на право в процессе правотворчества и правоприменения. Право формируется государством; государство придает ему определенную форму, а нормам права – характер государственно-властных велений, участвует в систематизации права и т. д.;

2) обеспечивает реализацию права посредством организации исполнительной власти, судебной, надзорной и контрольной деятельности;

3) оказывает праву идеологическую поддержку, воспитывая уважение к закону, обязывая всех следовать правовым предписаниям.

## **2.4. Законность и правопорядок**

**З а к о н н о с т ь** – это строгое и неуклонное соблюдение, исполнение юридических норм (законов, подзаконных актов) всеми гражданами, должностными лицами и государственными органами.

### **Принципы законности**

1. Верховенство закона по отношению ко всем правовым актам; подчиненность закону всех юридических актов в соответствии с их субординацией.

2. Принцип единства. Единство понимания и применения законов на всей территории их действия. Законы являются едиными для всего государства, всех его регионов и предъявляют одинаковые требования ко всем субъектам, находящимся в сфере их временного и пространственного действия.

3. Принцип всеобщности. Все государственные органы, общественные организации, коммерческие объединения, должностные лица, граждане находятся в обществе под действием закона. Не может быть исключения ни для физического, ни для юридического лица, на которое бы требование законности не распространялось.

4. Принцип гарантированности основных прав и свобод человека со стороны государства. Это основополагающий принцип конституционного статуса личности, в соответствии с которым на государство возлагаются обязанности обеспечить реализуемость прав и свобод граждан, возможность для них реально пользоваться теми благами, которые предусмотрены в конституции государства.

5. Принцип целесообразности. Означает необходимость выбора строго в рамках закона оптимальных вариантов осуществления правотворческой и правореализующей деятельности, отвечающих целям и задачам общества. Например, при определении уголовного наказания судья, руководствуясь законом, назначает ту меру

наказания, которая наиболее целесообразна для данного случая, с учетом тяжести преступления, личности преступника.

6. Принцип неотвратимости наказания за совершенное правонарушение. Всякое лицо, совершившее правонарушение, подлежит наказанию, которое предусмотрено соответствующим законом.

**П р а в о п о р я д о к** – часть общественного порядка; является собой устойчивую систему общественных отношений, результат действия законности как конституционного принципа и режима жизни общества; основывается на соблюдении закона и иных правовых норм.

### **Принципы правопорядка**

1. Государственное обеспечение правопорядка. Существующий в обществе порядок поддерживается государством и охраняется им от нарушений.

2. Устойчивость. Означает стабильность общественных отношений, постоянство форм социальных связей. Попытки нарушить эту устойчивость пресекаются государством и его органами.

3. Формальная определенность. Этот принцип показывает, что правопорядок связан с правом и возникает на основе четких правовых предписаний, формально закрепленных в законах и иных нормативных правовых актах государства. Эти предписания обязательны для всех граждан, должностных лиц, государственных органов.

4. Системность. Правопорядок – это система отношений, основанная на единой сущности права и обеспечиваемая силой государственной власти.

От того, как человек воспринимает правовые нормы, зависит, будет ли он следовать им или нет. Сознательно соблюдают закон те люди, которые обладают высоким уровнем правосознания, понимают необходимость и полезность законов для общества и для себя лично.

Общество крайне заинтересовано в том, чтобы большинство людей знали законы, уважительно относились к ним и добровольно их соблюдали. Для этого необходимы: соответствие законов общественным потребностям; юридическое просвещение населения; подготовка квалифицированных юридических кадров и т. д.

**П р а в о в о е   г о с у д а р с т в о** – это государство, власть в котором основана на верховенстве гуманного и справедливого закона, действует только в определенных законом границах и обеспечивает защиту прав и свобод своих граждан, их чести и достоинства. В правовом государстве все структуры власти подчинены закону. Взаимоотношения государственной власти с индивидами и различными объединениями строятся строго на основании норм права.

Теория правового государства сформировалась во взглядах естественно-правовой идеологии. Концептуально и наиболее полно она была впервые изложена И. Кантом, который характеризовал государство как объединение множества людей, подчиненных правовым законам. Согласно Канту правовое государство, в отличие от государства деспотического или полицейского, само себя ограничивает определенным комплексом постоянных норм и правил.

### **Признаки правового государства**

1. Верховенство и приоритет права. В правовом государстве праву подчиняются не только граждане и организации, но и само государство, деятельность государственных органов основывается на правовых нормах. При этом законы и другие правовые акты должны быть правовыми, базирующимися на правовых принципах (приоритет прав человека, справедливость, демократичность, гуманность и т. д.).

2. Верховенство закона. Все нормативные правовые акты должны соответствовать закону.

3. Приоритет прав и свобод человека и гражданина. Это конституционный принцип. Статья 2 Конституции России провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью государства. В этом конституционном принципе выражена идея верховенства прав и свобод человека над интересами государства.

4. Взаимная ответственность личности и государства. Согласно данному принципу не только гражданин отвечает за совершенные правонарушения, но и государство, государственные органы и должностные лица несут юридическую ответственность за нарушение прав и свобод человека и гражданина.

5. Разделение властей, то есть недопустимость подмены выполнения функций одной государственной подсистемы (законодательные учреждения, исполнительно-распорядительные органы, органы судебной власти) другой.

6. Наличие развитого гражданского общества.

7. Возвышение суда как образца, модели и средства обеспечения правовой государственности; правовая защищенность всех субъектов социального взаимодействия от произвольных решений кого бы то ни было.

### **Контрольные вопросы**

1. Что говорят основные учения о происхождении государства?
2. Как трактуется происхождение права согласно основным учениям?
3. Каковы основные позиции соотношения государства и права?
4. В чем заключается воздействие права на государство?
5. Каким образом государство воздействует на право?
6. Как соотносятся законность и правопорядок?
7. Каким основным признакам отвечает правовое государство?

### **Практические задания**

1. Проведите сравнительную характеристику теорий происхождения государства и права и оформите полученные результаты в табличной форме.

2. Проанализируйте и сравните патриархальную и психологическую модели возникновения государства.

### **Тест**

1. Согласно теологической теории происхождения государства
  - а) государство сотворено Богом;
  - б) государство представляет собой естественную форму человеческой жизни, а государственная власть есть продолжение и развитие отцовской власти;
  - в) государство – это продукт и проявление непримиримости классовых противоречий.

2. Согласно патриархальной теории происхождения государства
  - а) государство сотворено Богом;
  - б) государство представляет собой естественную форму человеческой жизни, а государственная власть есть продолжение и развитие отцовской власти;
  - в) государство – это продукт и проявление непримиримости классовых противоречий.
3. Законность и правопорядок соотносятся следующим образом:
  - а) законность – составная часть правопорядка;
  - б) правопорядок лежит в основе законности;
  - в) правопорядок – это результат реализации требований законности.
4. Согласно марксистской теории происхождения права
  - а) существуют основные жизненно необходимые для человека и не отчуждаемые от него естественные права, присущие ему от рождения; эти правомочия составляют естественное право;
  - б) право появляется самопроизвольно в процессе развития народного духа, оно – органическое выражение духовной общности конкретного народа, объективный результат исторического развития;
  - в) появление права связано с расслоением общества на противоположные классы, с развитием материального производства, появлением частной собственности и государства.
5. Содержание принципа правового государства определяется:
  - а) строгим подчинением государства закону;
  - б) ограничением деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления только законами;
  - в) приоритетом норм национального законодательства над нормами международного права.
6. Правовая культура – это:
  - а) возникшее из правонарушений правовое отношение между государством и правонарушителем;
  - б) совокупность представлений и чувств, выражающих отношения людей, социальных общностей к действующему или желаемому праву;
  - в) качественное правовое состояние и личности, и общества;
  - г) целенаправленная деятельность государства, общественных организаций по передаче юридического опыта.
7. Идея правового государства была сформулирована:
  - а) И. Кантом;
  - б) К. Марксом;

в) Т. Гоббсом;

г) В. Лениным.

8. Принцип законности, определяющийся как единство понимания и применения законов на всей территории их действия, это:

а) принцип всеобщности;

б) принцип целесообразности;

в) принцип единства;

г) принцип верховенства.

### **Темы для докладов**

1. Российские юристы о возникновении государства.

2. Научные доктрины происхождения Древнерусского государства.

3. Первобытное общество: характеристика экономики, власти, социальных норм.

4. Понятие и структура современного общества.

5. Разложение первобытно-общинного строя и возникновение государства.

## **3. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВА**

### **3.1. Понятие, признаки и функции государства**

Г о с у д а р с т в о – это политическая организация общества, обеспечивающая его единство и целостность, осуществляющая посредством государственного механизма управление делами общества, суверенную публичную власть, придающая праву общеправовое значение, гарантирующая права, свободы граждан, законность и правопорядок.

#### **Признаки государства**

1. Наличие публичной власти. Публичной она называется потому, что, не совпадая с обществом, выступает от его имени, от имени всего народа. Для осуществления публичной власти государство обязательно обладает аппаратом управления, принуждения,

правосудия, поскольку публичная власть – это чиновники, армия, полиция, суды, а также тюрьмы и другие учреждения.

2. Наличие государственной казны, с существованием которой связаны такие явления, как налоги, учрежденные публичной властью сборы с населения, взыскиваемые принудительно в установленных размерах и в заранее определенные сроки; внутренние и внешние займы, государственные кредиты, долги государства, то есть все то, что составляет экономическую деятельность государства и обеспечивает его функционирование.

3. Территориальное деление населения. Государство имеет строго локализованную территорию в пределах своих границ.

4. Неразрывная связь права и государства. Государство не может существовать без права, так как право юридически оформляет государственную власть и тем самым делает ее легитимной, определяет юридические рамки и формы осуществления функций государства и т. п.

5. Монополия на правотворчество. Только государство имеет право создавать обязательные для всеобщего исполнения законы, постановления, распоряжения и т. д.

6. Монополия на легальное применение силы, физического принуждения в отношении населения. Только государство может законными способами лишить граждан жизни и свободы.

7. Устойчивые правовые связи с населением, проживающим на его территории (гражданство, подданство).

8. Обладание определенными материальными средствами для проведения своей политики (государственная собственность, бюджет, валюта и т. п.). Государству принадлежит монополия на изготовление денег.

9. Монополия на официальное представительство всего общества: никакая иная структура не вправе представлять всю страну на международной арене.

10. Суверенитет, то есть верховенство государства на своей территории и независимость в международных отношениях. Внутренний суверенитет означает присущее государству право главенства на своей территории и выражается в безусловном распрост-

ранении государственной власти на население и все структуры общества. Внешний суверенитет предполагает независимость в международных отношениях, единство и неделимость территории, неприкосновенность государственных границ, невмешательство извне во внутренние дела государства.

11. Наличие государственных символов – герба, флага, гимна. Символы государства призваны обозначать носителей государственной власти, принадлежность чего-либо к государству. Гербы государства помещают на зданиях, где расположены государственные органы, на пограничных столбах, на форменной одежде госслужащих (военнослужащих, представителей полиции, прокуратуры и др.). Флаги вывешиваются на тех же зданиях, а также в местах, где проводятся международные конференции, символизируя присутствие на них официальных представителей соответствующего государства и т. д. Государственный гимн исполняется в официальных, торжественных случаях.

**Ф у н к ц и и г о с у д а р с т в а** – это главные направления его деятельности, выражающие сущность и назначение государства в обществе.

В науке функции государства подразделяются на внутренние (они осуществляются внутри страны и связаны с реализацией политической власти) и внешние (связанные с отношениями между конкретным государством и другими странами). Деление функций на внутренние и внешние во многом является условным, поскольку деятельность государства внутри страны (например, в сфере экономики, культуры, политики и др.) зависит, причем иногда в значительной степени, от внешних условий, от внешнеэкономических и культурных связей.

### **Внутренние функции государства**

1. Политическая. Обеспечивает государственную и общественную безопасность, стабильность, охрану суверенитета государства от внешних посягательств, развитие дипломатических отношений между государствами.

2. Экономическая. Обеспечение нормального функционирования и развития экономики с помощью налоговой и кредитной

политики, организация внешнеэкономических связей, регулирование рынка, разработка и обеспечение общенациональных экономических программ и т. п.

3. Социальная. Государство гарантирует занятость трудоспособного населения, обеспечивает необходимые условия труда, устанавливает минимальный размер оплаты труда, гарантирует социальную защиту пожилых людей, инвалидов, семей с детьми, детей-сирот, безработных, переселенцев и др., поддерживает жилищное строительство, здравоохранение и т. п.

4. Культурная. Развитие образования, науки, учреждений культуры, средств массовой информации и пр.

5. Экологическая. Охрана окружающей среды, рациональное использование природных богатств, недопущение предприятиями вредных выбросов в атмосферу и т. д.

6. Функция охраны прав и свобод человека и гражданина. Это конституционный принцип, который закреплен в ст. 2 Конституции РФ: человек, его права и свободы являются высшей ценностью и направлены на защиту интересов общества и личности.

### **Внешние функции государства**

1. Оборона страны. Государство обеспечивает отражение вооруженной агрессии, защиту своей территориальной целостности.

2. Обеспечение мира. Данная функция предполагает сохранение мира во всем мировом пространстве, урегулирование и разрешение международных конфликтов и пр.

3. Сотрудничество. Взаимодействие с другими государствами по значимым проблемам современности; поддержка мирового правопорядка; борьба с международным терроризмом и организованной преступностью.

4. Интеграция в мировую экономику. Развитие равноправных экономических, политических, культурных и других отношений, формирование мирового рынка.

Формы осуществления функций государства – это упорядоченная деятельность государственных органов, через которые реализуются функции государства.

Принято различать правовые и организационные формы осуществления функций государства, которые реализуются его органами, должностными лицами.

Правовые формы деятельности нашего государства определены Конституцией РФ, федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации, другими нормативными актами.

К **правовым формам** относятся следующие формы осуществления функций государства:

1) правотворческая (деятельность по подготовке и изданию законов и иных нормативных актов, по установлению, санкционированию и отмене норм права);

2) правоприменительная (деятельность в сфере реализации права);

3) правоохранительная (деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, по предупреждению правонарушений и привлечению к юридической ответственности виновных лиц и т. п.).

К **организационным формам** относятся следующие формы осуществления функций государства:

1) организационно-регламентирующая (текущая работа определенных структур по обеспечению функционирования органов государства, связанная с подготовкой проектов документов, организацией выборов, планированием, координацией действий, контролем и т. п.);

2) организационно-хозяйственная (оперативно-техническая и хозяйственная работа, связанная с бухгалтером, статистикой, снабжением, кредитованием, дотациями и т. д.);

3) организационно-идеологическая (повседневная работа по идеологическому обеспечению выполнения различных функций государства, связанная с разъяснением новых нормативных актов, с формированием общественного мнения, обращением к населению и пр.).

Методы осуществления функций государства – это приемы, способы государственной деятельности, с помощью которых государство добивается своих целей и реализуют свои функции.

Выделяют следующие методы: убеждение и принуждение.

Убеждение – это метод воздействия государства на массовое сознание, с помощью которого должное поведение субъектов достигается путем применения разъяснительных, воспитательных мер. Методов убеждения два: прямое и косвенное. Прямое убеждение основывается на предоставлении информации о стоящих перед обществом задачах и призывах к должному поведению. Косвенное убеждение – результат манипулирования сознанием людей, использования технологий, влияющих на общественное мнение, замалчивания достоверной информации.

Принуждение – это применение силы, склонение людей к определенной деятельности вопреки их воле, ограничение свободы их выбора. Используется в силу безрезультатности убеждения и реализуется с помощью мер государственного принуждения (задержание, арест, возложение юридической ответственности и др.).

### **3.2. Механизм государства: понятие, признаки и структура**

Механизм государства – это система властных государственных органов, вооруженных сил и других силовых структур, государственных учреждений и предприятий, во взаимодействии осуществляющих функции государства.

#### **Характерные признаки механизма государства**

1. Данный механизм представляет собой систему, то есть упорядоченную совокупность государственных органов, взаимосвязанных между собой. В механизм государства входят законодательные органы (парламент), президент со своей администрацией, исполнительные органы (правительство, министерства, ведомства, государственные комитеты, губернаторы и т. п.), судебные органы (конституционные, верховные, арбитражные и иные суды), прокурорские и иные надзорные органы, полиция, налоговая полиция, вооруженные силы и т. д. Все вместе они составляют единую систему властвования.

2. Целостность механизма государства обеспечивается едиными целями и задачами. Именно цели и задачи сводят столь разные государственные подразделения в единый организм, ориентируют на решение общих проблем, направляют их энергию в определенное позитивное русло.

3. Основным элементом государственного механизма выступают государственные органы, обладающие властными полномочиями.

4. Механизм государства является той организационной и материальной силой (рычагом), с помощью которой государство осуществляет свою власть, достигает конкретных результатов.

### **Структура государственного механизма**

1. Государственные органы, находящиеся в тесной взаимосвязи и соподчиненности при осуществлении своих непосредственных властных функций. Особенностью этих органов является то, что они обладают государственно-властными полномочиями, то есть такими средствами, ресурсами и возможностями, которые связаны с силой государства, с принятием общеобязательных управленческих решений (парламент, президент, правительство, министерства, ведомства, государственные комитеты, губернаторы, администрации краев и областей и т. п.).

2. Государственные организации. Это такие составляющие механизма государства, которые призваны осуществлять охранительную деятельность данного государства (вооруженные силы, службы безопасности, полиция и т. п.).

3. Государственные учреждения. Эти составляющие механизма государства властными полномочиями (за исключением их администраций) не обладают; они осуществляют непосредственную практическую деятельность по выполнению функций государства в социальной, культурной, воспитательно-образовательной, научной сферах (библиотеки, поликлиники, больницы, почта, телеграф, научно-исследовательские институты, вузы, школы, театры и т. д.).

4. Государственные предприятия. Эти составляющие механизма государства властными полномочиями (за исключением их администраций) тоже не обладают; они осуществляют хозяйственно-

экономическую деятельность, производят продукцию либо обеспечивают производство, выполняют различные работы и оказывают многочисленные услуги для удовлетворения потребностей общества, извлечения прибыли.

5. Государственные служащие (чиновники), специально занимающиеся управлением; они различаются по своему правовому положению в механизме государства.

В зависимости от полномочий чиновники подразделяются следующим образом:

а) лица, занимающие должности, связанные с непосредственным исполнением полномочий государственного органа (президент, глава правительства, депутаты, министры и др.);

б) лица, занимающие должности, связанные с непосредственным обеспечением полномочий вышеназванных госслужащих (помощники, консультанты, советники и др.);

в) лица, занимающие должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения полномочий этих органов (референты, специалисты, руководители структурных подразделений аппарата и др.);

г) лица, не обладающие распорядительными полномочиями (врачи в государственных лечебных заведениях, преподаватели вузов, иные служащие, которые получают заработную плату за счет государственного бюджета).

6. Организационные и финансовые средства, а также материальные средства, в том числе средства принуждения (армия, полиция, тюрьмы), обеспечивающие деятельность государственного аппарата.

### **3.3. Форма государства: понятие, структура, виды**

Ф о р м а г о с у д а р с т в а – это сложное общественное явление, складывающееся из трех взаимосвязанных элементов: формы правления, формы государственного устройства и политического режима.

**Форма правления** – это организация власти; структура высших органов государственной власти; порядок их образования и распределения компетенций между ними. По форме правления государства делятся на монархии и республики.

**Монархия** – это форма правления, при которой верховная государственная власть осуществляется единолично монархом (королем, шейхом, царем и т. д.), передается по наследству и не предусматривает ответственности перед народом.

Признаки монархии:

- а) власть передается по наследству;
- б) осуществляется бессрочно;
- в) не зависит от волеизъявления населения.

Монархии бывают абсолютные и ограниченные (конституционные). Последние, в свою очередь, подразделяются на дуалистические и парламентарные.

*Абсолютные монархии* отличаются всевластием главы государства, не ограниченного конституционными учреждениями. При абсолютной монархии монарх соединяет в себе функции главы государства и правительства, главнокомандующего вооруженными силами и верховного судьи. Также он назначает правительство и другие органы власти, которые ответственны лишь перед ним как главой государства, а парламент в ряде случаев вообще отсутствует или является лишь совещательным органом при правителе. В редких случаях монарх выполняет еще и функции духовного главы.

Примеры современных абсолютных монархий: Саудовская Аравия, Бруней, Катар, Оман, Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ), а также отчасти княжество Лихтенштейн, где есть черты дуалистической монархии, и Ватикан.

В *конституционных монархиях* полномочия главы государства строго лимитированы. Реальная законодательная власть в таком государстве принадлежит парламенту, а исполнительная – правительству.

Дуалистическая монархия (от лат.  *dualis*  – двойственный) – это конституционная монархия, в которой власть монарха ограничена конституцией, но монарх формально и фактически сохраняет

обширную власть. Монарх имеет право назначения и смещения кабинета министров, абсолютного или отлагательного вето в отношении решений парламента, а также выполняет ряд представительных и внешнеполитических функций.

Примеры дуалистических монархий: Иордания, Марокко, Кувейт и др.

Парламентарная монархия – это конституционная монархия, в которой монарх выполняет свои функции чисто номинально. При парламентской монархии власть монарха не распространяется на сферу законодательной деятельности и значительно (а то и полностью) ограничена в сфере управления. Законы принимает парламент, которому принадлежит формальное верховенство в ряду других органов государства. Он же назначает правительство, которое перед ним и ответственно. В отдельных случаях (в Бельгии, Великобритании, Нидерландах и др.) у монарха остаются определенные полномочия. Он может, например, налагать вето на законодательные акты парламента, но на практике данное право давно уже нигде не применялось. По сути дела, монарх выполняет чисто представительные функции.

Примеры парламентских монархий: все европейские монархии, за исключением Лихтенштейна и Ватикана (наиболее известные – Великобритания, Дания, Испания, Нидерланды, Норвегия, Швеция и др.); в Азии – Бахрейн, Камбоджа, Кувейт, Таиланд, Япония и с некоторыми оговорками Малайзия; в Африке – Лесото.

**Республика** – это форма правления, при которой высшая государственная власть осуществляется выборными органами, избираемыми населением на определенный срок и несущими ответственность перед избирателями.

Основные республиканские формы правления – президентская и парламентская. Также существуют и смешанные (полупрезидентские) республики.

Признаки республики:

- а) наличие выборного президента и парламента;
- б) власть выбирается населением на определенный срок;
- в) власть несет ответственность перед населением.

В *президентской республике* президент наделен очень большой властью: он совмещает функции главы государства и главы правительства, формирует правительство; избирается прямым всенародным голосованием.

Примеры президентских республик: Азербайджан, страны Латинской Америки, США, Узбекистан и др.

В *парламентской республике* ведущим органом власти выступает избираемый гражданами парламент, который формирует правительство, отчитывающееся перед парламентом. Президент тоже избирается парламентом.

Примеры парламентских республик: Грузия, Индия, Италия, Латвия, ФРГ, Швейцария и др.

В *смешанной (полупрезидентской) республике* президент, являясь главой государства, избирается путем всеобщего голосования; правительство формируется президентом, которое несет ответственность перед парламентом.

Примеры смешанных республик: Австрия, Российская Федерация, Румыния, Украина, Франция и др.

**Форма государственного устройства** – это способ (форма) территориальной организации государственной власти, который выражается в национально-государственном и административно-территориальном устройстве государства, в характере взаимоотношений между частями государства, а также между центральными и местными органами.

На форму государства влияют различные факторы: тип государства; национальный состав населения; экономический строй общества; исторические традиции, обычаи; территориальные размеры государства и прочее.

В настоящее время различают такие основные формы государственного устройства, как унитарное государство, федерация, конфедерация.

**Унитарное государство** – слитное, единое государство; подразделяется лишь на административно-территориальные единицы, не включающие никаких государственных образований.

Черты унитарного государства:

- а) единая, общая для всей страны система высших и центральных органов государственной власти – единый властный центр;
  - б) одна конституция, единая система законодательства и единая судебная система;
  - в) единая денежная система, одноканальная система налогов.
- К унитарным государствам относятся Алжир, Дания, Польша, Франция и др.

**Федеративное государство** – сложное союзное государство, объединяющее несколько государственных образований (субъектов федерации), обладающих юридически определенной политической самостоятельностью в рамках федерации.

Черты федеративного государства:

- а) органы государственной власти имеют двухуровневую систему;
- б) субъекты федерации имеют свои законодательные, исполнительные и судебные органы, обладают правом принятия собственной конституции (устава);
- в) верховная законодательная, исполнительная и судебная власть принадлежит федеральным государственным органам;
- г) законодательство имеет двухуровневую систему: федеральную и региональную при непосредственном главенстве первой;
- д) парламент имеет двухпалатное строение, при котором одна из палат (как правило, верхняя) представляет интересы субъектов федерации;
- е) система налогов – двухканальная;
- ж) у субъектов отсутствует право выхода из федерации (его не предусматривает ни одна из конституций федеративных государств).

К федеративным государствам относятся Аргентина, Германия, Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки, Швейцария и др.

**Конфедерация** – государственный союз юридически независимых государств.

Черты конфедерации:

- а) отсутствие общей территории и государственной границы;
- б) создается для достижения определенных целей (политических, экономических, военных), которые отвечают интересам государств, объединившихся в конфедерацию;
- в) создание конфедерации закрепляется, как правило, договором;
- г) каждый субъект конфедерации полностью сохраняет свой суверенитет (на конфедерацию в целом суверенитет не распространяется);
- д) конфедерация не имеет общей конституции, единых законодательных органов, единой системы налогообложения, единой судебной системы, единого гражданства, единой армии, единой валюты и т. п.; конфедеративные органы лишь координируют действия членов конфедерации;
- е) члены конфедерации обладают правом выхода из нее на основании одностороннего волеизъявления (права сецессии) и правом нуллификации, то есть отмены действия актов органов конфедерации на своей территории.

Конфедерация – достаточно редкое государственное образование. Таким образованием в свое время были штаты Северной Америки, которые в 1787 году создали федеративное государство – США. В 1952 году в конфедерацию объединились Египет и Сирия и образовали Объединенную Арабскую Республику, которая в дальнейшем распалась. В 1815–1848 годах существовала такая конфедерация, как Швейцарский союз, которая затем превратилась в федерацию.

**Политический режим** представляет собой систему методов, способов и средств осуществления государственной власти. Характеризуется степенью участия граждан в управлении страной, а также уровнем политических свобод в обществе.

Все политические режимы подразделяются на демократические и антидемократические. Последние делятся на авторитарные и тоталитарные.

*Демократический политический* режим характеризуется народовластием.

Основные черты демократии:

- а) признание воли народа единственным источником государственной власти;
- б) власть осуществляется на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную, судебную;
- в) выборность и сменяемость органов государственной власти;
- г) прямое участие населения в формировании органов государственной власти;
- д) широкий объем и реальное осуществление прав человека, экономическая и политическая свобода личности;
- е) отсутствие единой, обязательной для всех государственной идеологии, свободное формирование негосударственных общественных объединений, конкуренция политических партий и других политических сил;
- ж) наличие легальной политической оппозиции;
- з) систематическая смена правителей мирным, ненасильственным путем.

***Антидемократический режим*** характеризуется отсутствием гарантий политических свобод, принципов разделения властей и верховенства права.

*Авторитарный антидемократический режим* занимает промежуточную позицию между демократическим и тоталитарным режимами; государственная власть осуществляется одним лицом либо узким кругом лиц (правлящей элитой) при минимальном участии населения.

Основные черты авторитаризма:

- а) концентрация власти в руках одного лидера или тесно взаимосвязанных органов государства;
- б) недопущение народа к реальным рычагам государственной власти и отчуждение от них;
- в) принцип разделения властей не соблюдается – зачастую президент и исполнительные органы подчиняют себе все структуры, наделяются законодательными и судебными полномочиями;
- г) суд выступает как вспомогательный институт;

д) практически сведена к нулю сфера выборности государственных органов и должностных лиц;

е) права и свободы человека и гражданина провозглашаются, но реально не обеспечиваются;

ж) сохраняется цензура во всей общественной жизни, имеет место «полугласность»;

з) силовые структуры обществу практически не подконтрольны и используются в чисто политических целях и т. п.

*Тоталитарный политический режим* – это политический способ организации всей общественной жизни, характеризующийся всеобъемлющим контролем со стороны власти над обществом и личностью, подчинением всей общественной системы коллективным целям и официальной идеологии, опирающийся на систематическое применение насилия и угрозы.

Основные черты тоталитаризма:

а) жесткая централизация власти, иерархия которой возглавляется вождем;

б) идеологизация всей общественной жизни, введение на государственном уровне единой для всех идеологии;

в) полный контроль над всеми сферами общественной жизни;

г) систематический массовый террор против своего населения;

д) полное устранение гражданского общества, всякой частной жизни, распространение уравнительного принципа, подавление человеческой индивидуальности;

е) принадлежность всей полноты власти аппарату одной партии, которая на самом деле представляет собой систему тоталитарной бюрократии, осуществляющей свое господство и контролирующей всю общественно-политическую систему;

ж) запрет на существование всяких иных политических партий и движений.

Основные разновидности тоталитаризма: коммунистический тоталитаризм; фашизм (впервые установился в Италии в 1922 году); национал-социализм (возник в Германии в 1933 году).

### 3.4. Государственное устройство Российской Федерации

Государственное устройство Российской Федерации – это территориальная организация нашей страны, характеризующаяся федеративной формой ее государственных связей с республиками в составе РФ, краями, областями, городами федерального значения, автономными областями и автономными округами. Согласно ст. 65 Конституции РФ в состав Российской Федерации входят: 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа.

Федеративное устройство России основывается на ряде принципов, которые являются исходными началами территориального устройства не только самой федерации, но и ее субъектов. К этим принципам согласно Конституции Российской Федерации относятся: государственная целостность РФ; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов; равноправие и самоопределение народов в РФ; равноправие субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Российская Федерация осуществляет свою деятельность посредством государственных органов, которые в своей совокупности образуют единую систему. Согласно Конституции Российской Федерации в эту систему входят органы государственной власти и органы государственной власти ее субъектов. Конституция РФ предусматривает наличие органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

**Органы законодательной власти** – это Федеральное Собрание Российской Федерации; народные, государственные и законодательные собрания, государственные собрания республик в составе РФ; думы, законодательные собрания, областные собрания и другие законодательные органы власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

Главной особенностью законодательных органов является необходимость их избрания непосредственно народом. Решения законодательных органов обязательны к исполнению всеми другими органами соответствующего уровня, всеми нижестоящими государственными органами и органами местного самоуправления.

Органы законодательной власти делятся на федеральные и региональные. Федеральное Собрание Российской Федерации является федеральным законодательным и представительным органом РФ, а все другие законодательные органы, функционирующие на территории Российской Федерации, относятся к региональным, которые действуют в пределах соответствующего субъекта РФ.

Состоит Федеральное Собрание из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, которые избираются сроком на 5 лет. Совет Федерации и Государственная Дума избирают из своего состава председателей и их заместителей. Основная функция Федерального Собрания – принятие федеральных законов.

**Органы исполнительной власти** – это высший орган федеральной исполнительной власти – Правительство Российской Федерации, а также министерства, государственные комитеты и ведомства при Правительстве РФ, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (президенты и главы администраций субъектов Федерации, их правительства, министерства, государственные комитеты и другие ведомства), возглавляемые Правительством РФ под общим руководством Президента Российской Федерации. Для органов исполнительной власти характерно то, что они либо образуются (назначаются) соответствующими руководителями исполнительной власти, либо избираются народом.

Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Председатель Правительства РФ назначается Президентом Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной Думой. Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; обеспечивает прове-

дение единой финансовой, кредитной и денежной политики, единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения и социального обеспечения; принимает меры по обеспечению законности, правопорядка, по борьбе с преступностью.

Органы исполнительной власти делятся по территориальному признаку на федеральные и региональные. По характеру полномочий различают органы исполнительной власти общей компетенции (ведающие всеми или многими отраслями исполнительной деятельности) и специальной компетенции (ведающие отдельными отраслями или сферами). Следует также различать органы исполнительной власти коллегиальные (Правительство Российской Федерации и правительства субъектов Федерации) и единоначальные (например, министерства).

**Органы судебной власти** – это Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, другие федеральные суды, а также суды субъектов Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации решает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов и нормативных актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания и Правительства РФ, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации. Также Конституционный Суд рассматривает некоторые споры о компетенции, возникающие между органами государственной власти, и жалобы на нарушения прав и свобод граждан.

Верховный Суд Российской Федерации возглавляет систему судов общей юрисдикции и систему арбитражных судов.

Суды общей юрисдикции состоят из федеральных судов общей юрисдикции, а также мировых судов, относящихся к судам субъектов Федерации. Они рассматривают гражданские дела, дела уголовные, административные и некоторые иные.

Арбитражные суды состоят из судов округов, апелляционных арбитражных судов и арбитражных судов субъектов Федерации, а также судов по интеллектуальным правам, которые рассматривают экономические споры.

Особую группу государственных органов составляют органы прокуратуры, осуществляющие надзор за законностью в стране. Прокуратура Российской Федерации согласно Конституции РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Особое место в системе органов государственной власти занимает Президент Российской Федерации. Он не входит непосредственно ни в одну из ветвей власти, является высшим должностным лицом, главой государства, Верховным главнокомандующим Вооруженными силами РФ и главой исполнительной власти в стране. Президент избирается сроком на 6 лет на основе всеобщего прямого тайного голосования. Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в РФ не менее 25 лет, не моложе 35 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Президенту Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ. Одно и то же лицо не может занимать должность президента страны более двух сроков. Полномочия Президента Российской Федерации, порядок его избрания и требования к кандидату в Президенты РФ закреплены в главе 4 Конституции нашей страны.

### **Контрольные вопросы**

1. Как раскрывается понятие «государство»?
2. Какие признаки имеет государство?
3. Какие функции выполняет государство?
4. В каких формах осуществляются функции государства?
5. Что такое методы осуществления функций государства и какие методы вам известны?
6. Что представляет собой механизм государства, каковы его признаки?
7. Что входит в структуру государственного механизма?

8. Что такое форма государства? Что относится к ее элементам?
9. Что такое монархия? Каковы ее основные признаки и виды?
10. Что такое республика? Какие основные республиканские формы правления вам известны?
11. Что обозначает понятие «форма государственного устройства»?
12. Что обозначает понятие «политический режим»? Какие политические режимы вам известны?
13. Чем демократический режим отличается от режима антидемократического?
14. Каковы основные черты демократии?
15. На какие виды подразделяются антидемократические режимы?
16. Что представляет собой государственное устройство Российской Федерации?
17. Какая система органов государственной власти существует в Российской Федерации?

### **Практические задания**

1. На основе анализа Конституции РФ составьте следующие схемы: «Признаки государственной власти», «Система разделения властей» (с характеристикой каждой ветви власти).
2. На основе анализа Конституции РФ составьте перечень внутренних и внешних функций Российского государства.
3. Приведите определения следующих понятий: публичная власть, государственный суверенитет, народный суверенитет, национальный суверенитет.
4. Исходя из основных признаков государства назовите его отличие от любых негосударственных организаций, от других элементов социально-политической системы.
5. Соотнесите понятия «политическая система общества» и «политическая организация общества».
6. Приведите определения понятий «политическая партия», «общественная организация» и охарактеризуйте их элементы.
7. Используя различные учебные источники по теории государства и права, составьте перечень взглядов ученых на определение понятия «государство».
8. Составьте и заполните таблицу «Основные формы государственного устройства» (унитарное государство, федерация, конфедерация). Таблица должна содержать девять граф: номер по порядку; статус админист-

ративно-территориальных единиц; территория; государственный аппарат; гражданство; правовая система; судебная система; налоговая система; примеры современных государств.

### Задачи

1. При обсуждении вопроса о том, что такое государство, между С. и К. возникла дискуссия. По мнению С., государство – это географическое образование, а по мнению К., это организация политической власти. Разрешите спор.

2. Студент П., определяя признаки государства, назвал среди прочих публичную власть, правящую партию, территорию. Студент Ф. указал, что к таковым признакам относятся налоги, население, право. Какие признаки государства вам известны?

3. В политической системе общества государство занимает центральное ведущее положение, так как оно

- а) является единым носителем суверенитета;
- б) обладает монополией на правотворчество;

продолжите:

- в).....
- г).....
- д).....
- е).....

### Тест

1. Политические режимы бывают:

- а) императивные и диспозитивные;
- б) поощрительные и рекомендательные;
- в) демократические и антидемократические.

2. Власть монарха может быть ограничена:

- а) обществом;
- б) средствами массовой информации;
- в) конституцией и парламентом.

3. Принятие закона об охране окружающей среды относится к следующей функции государства:

- а) политической;
- б) экологической;
- в) социальной.

4. Выдача материнского (семейного) капитала относится к следующей функции государства:

- а) политической;
- б) экологической;
- в) социальной.

5. Элементом формы государства является:

- а) избирательная система;
- б) форма правления;
- в) совет федерации.

6. Законодательная власть отличается от других ветвей власти тем, что она:

- а) обеспечивает проведение единой финансовой политики;
- б) принимает общеобязательные законодательные акты;
- в) принимает меры по борьбе с преступностью.

7. Тоталитарный режим характеризуется:

- а) наличием суверенного государства;
- б) систематическим массовым террором против своего населения;
- в) наличием легальной политической оппозиции.

8. Прокуратура РФ – это:

- а) орган надзора за законностью в стране;
- б) суд общей юрисдикции;
- в) орган судебной власти.

9. Государственный механизм – это:

а) специально созданная постоянно действующая иерархическая система государственных органов, учреждений и должностных лиц, осуществляющих государственную власть, реализующих задачи и функции государства;

б) система отношений господства и подчинения, воплощенная в государственно-правовых институтах и обеспечивающая стабильность и порядок в обществе;

в) система взаимосвязанных и взаимодействующих объединений людей, отражающих интересы и волю социальных классов, слоев, групп и наций, реализующих политическую власть.

10. К принципам организации и деятельности современного государственного механизма относится:

- а) разделение властей;
- б) профессионализм;
- в) законность;

- г) авторитаризм;
- д) единоначалие;
- е) федерализм;
- ж) народовластие.

### **Темы для докладов**

1. Правовой статус Президента РФ.
2. Система законодательной власти в РФ.
3. Система исполнительной власти в РФ.
4. Судебная система РФ.

## **4. ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И ФУНКЦИИ ПРАВА. ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОСТИ**

### **4.1. Понятие, признаки и сущность права. Право и его роль в современном обществе. Функции права**

**П р а в о** – это система общеобязательных велений, установленных от имени государства и обеспечиваемых силой государственного принуждения, которые выражают согласованную общественную волю и направлены на регулирование интересов граждан, общества и государства в целом.

#### **Признаки права**

1. **Нормативность.** Право состоит из норм, правил поведения, обязательных для всего общества.
2. **Властно-волевой характер.** Основой права выступает государственная воля, отражающая и выражающая потребности, интересы, цели общества, социальных групп, отдельных организаций и лиц.
3. **Общеобязательность.** Исполнение правовых норм обязательно для всех субъектов права.

4. Связь с государством. Государство не только занимается правотворчеством, но и обеспечивает реализацию правовых норм с помощью правоохранительных органов.

5. Формальная определенность. Нормы права имеют внешне выраженную письменную форму и изложены в официальных актах государственной власти.

6. Системность. Право характеризуется взаимосвязанностью его составляющих, согласованностью, упорядоченностью, что позволяет ему регулировать сложную систему общественных отношений.

**Сущность права** – это главная, внутренняя, относительно устойчивая качественная основа права, которая отражает его истинную природу и назначение в обществе. Поскольку праву присущ волевой характер, важно чью и какую волю оно будет отражать и чьи интересы воплощать. В юридической науке сложилось два главных подхода к определению сущности права: классовый и общесоциальный.

**Классовый подход** характерен для марксистской науки, которая рассматривает право как социально-классовый регулятор общественных отношений. Согласно этому подходу право выражает волю экономически господствующего класса и навязывает эту волю остальным классам и слоям общества, используя при этом методы насилия, принуждения и подавления.

В рамках **общесоциального подхода** право рассматривается как выражение компромисса между классами, группами, различными социальными слоями общества. Здесь право применяется в более широких целях – как средство закрепления и реального обеспечения прав человека и гражданина, экономической свободы, демократии, политического плюрализма и т. п.

Наряду с этими основными подходами к определению сущности права выделяют и другие подходы: религиозный, этнический, расовый и иные, в рамках которых соответствующие интересы будут доминировать в законах и подзаконных актах, правовых обычаях, судебной практике.

**Ценность права** – это его способность служить целью и средством для удовлетворения социально справедливых, прогрессивных потребностей и интересов граждан, общества в целом.

Ценность права выражается в том, что оно прежде всего выступает средством:

1) регулирования общественных отношений (придает действию людей согласованность, упорядоченность, уверенность);

2) защиты существующего общественного строя (устанавливает меры юридической ответственности за общественно опасные и вредные деяния);

3) обновления общества, фактором его прогресса (содействует развитию тех социальных связей, в которых заинтересовано общество);

4) решения глобальных проблем современности (оборонных, экологических и т. п.);

5) определения меры свободы личности в обществе (фиксирует масштабы, границы свободы);

6) утверждения нравственных начал в общественной жизни, воспитания населения и формирования цивилизованной правовой культуры.

**Объективное право** – это система юридических норм, выраженных в соответствующих нормативных актах государства (конституциях, законах, кодексах) и не зависящих от каждого отдельного индивида.

**Субъективное право** – это система наличных прав и свобод субъектов, мера их возможного и должного поведения, конкретные правомочия, вытекающие из указанных выше актов или принадлежащие субъектам от рождения и зависящие в известных пределах от их воли и сознания, особенно в процессе использования.

Право объективное и право субъективное – неотъемлемые составляющие юридической науки и практики, они обеспечивают реализацию важных операционных, аналитических, познавательных, прикладных и социально-регулятивных функций.

**Принципы права** – основополагающие идеи, основные исходные начала, положения, которые выражают сущность права как социального регулятора. Принципы права отражают его закономерности, природу и социальное назначение.

В зависимости от сферы действия выделяют общеправовые, межотраслевые и отраслевые принципы.

**Общеправовые принципы** действуют во всех отраслях права. К таким принципам относятся принципы демократизма, федерализма, законности, равноправия, справедливости, гуманизма и единства прав и обязанностей.

1. Принцип демократизма. Означает, что нормы права принимаются при участии широких слоев населения как непосредственно, то есть путем референдума, так и через избираемых депутатов в законодательных органах; кроме того, при обсуждении законопроектов высказать свое мнение может любой желающий.

2. Принцип федерализма. Означает, что в федеративных государствах действует двухуровневая система законодательства – федеральная и региональная – при непосредственном главенстве первой.

3. Принцип законности. Закреплен в Конституции РФ: в ч. 2 ст. 15 Основного закона нашей страны говорится, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

4. Принцип равноправия. Выражается в законодательном закреплении равенства всех граждан независимо от их национальной, половой, религиозной и иной принадлежности, должностного или иного положения. Все граждане должны иметь равные общегражданские права и обязанности, в одинаковой степени отвечать перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ).

5. Принцип справедливости. Данный принцип означает, что все граждане имеют равные правовые возможности для достижения определенных результатов в той или иной сфере деятельности; отражает соразмерность между деянием и воздаянием, между заслуженным поведением и поощрением, между преступлением и наказанием и т. п.

6. Принцип гуманизма. Заключается в том, что право закрепляет определенные отношения между обществом, государством и индивидом, а именно отношения, основанные на человеколюбии, уважении личности, создании всех условий для ее нормального существования и развития, приоритетности прав и свобод чело-

века. Данный принцип нашел отражение в ст. 21 Конституции РФ. Здесь уместно заметить, что гуманизм предполагает доброе отношение не только к человеку, но и к животному миру, окружающей действительности в целом.

7. Принцип единства прав и обязанностей. Предполагает, что право как единое целое содержит в себе и права, и обязанности. Любое субъективное право может быть реализовано лишь при исполнении соответствующей обязанности другого субъекта правоотношения. Например, гражданин, реализуя свое право оформления пенсионного обеспечения по возрасту, обращается в управление пенсионного фонда к должностному лицу, который обязан решить дело по существу.

**Межотраслевые принципы** подчеркивают общность и специфику нескольких смежных отраслей права. Так, например, для уголовного, гражданского, административного и арбитражного процессов характерны такие принципы, как процессуальное равенство участников сторон, гласность судебного разбирательства, состязательность, презумпция невиновности.

**Отраслевые принципы** действуют только в одной отрасли права и отражают ее специфику. Например, в трудовом праве действует принцип свободы труда, в гражданском праве – принцип свободы договора, в семейном праве – принцип равноправия обоих супругов, в уголовно-исполнительном праве – принцип рационального применения мер принуждения и средств исправления осужденных, в международном праве – принцип суверенного равенства государств.

**Функции права** – это основные пути правового воздействия на общественные отношения, определяемые сущностью и социальным назначением права в жизни общества.

В основе дифференциации функций права лежат две группы критериев: внешние (общесоциальные) и внутренние (специально-юридические).

К **общесоциальным функциям** права относятся:

1) экономическая функция (направлена на юридическое обеспечение надежности и справедливости экономических отношений);

2) политическая функция (направлена на правовое регулирование между субъектами политической власти);

3) воспитательная функция (формирует правосознание и стимулирует правовое поведение);

4) коммуникативная функция (является связующим звеном между субъектом и объектом управления, так называемым «посредником», с помощью которого законодательные правовые предписания доносятся до субъектов права);

5) культурно-историческая функция (посредством этой функции право аккумулирует, собирает духовные ценности и достижения мировой и национальной культуры);

6) функция социального контроля (направлена на стимулирование должного поведения с помощью поощрений, а также удержания от правонарушений и т. д.).

На *специально-юридическом уровне* право выполняет регулятивную и охранительную функции. Эти функции определяют необходимость существования права как социального института.

Особенности *регулятивной функции* заключаются прежде всего в установлении позитивных правил поведения, в организации общественных отношений и в координации социальных взаимосвязей. В пределах этой функции выделяют регулятивную динамическую и регулятивную статическую функции.

Регулятивная динамическая функция выражается в воздействии права на общественные отношения путем оформления их движения (динамики). Она воплощена в институтах гражданского, административного и трудового права, опосредующих хозяйственные процессы в экономике и в других сферах.

Регулятивная статическая функция – это функция, с помощью которой осуществляется воздействие на общественные отношения с помощью закрепления их состояния в институтах права. Решающее значение в реализации статической функции принадлежит институтам права собственности, институтам политических прав и свобод граждан. Отчетливо данная функция выражена в авторском праве, избирательном праве и др.

Наиболее характерными способами претворения регулятивной функции в жизнь являются: закрепление и изменение правового статуса граждан; установление правового статуса юридических лиц; определение компетенции государственных органов, полномочий должностных лиц и т. д.

*Охранительная функция* права нацелена на охрану общезначимых, наиболее важных политических, экономических, национальных, личных отношений, на обеспечение их неприкосновенности и на вытеснение чуждых данному строю отношений.

Особенности охранительной функции состоят в следующем: во-первых, она характеризует право как особый способ воздействия на поведение людей, влияя на них угрозой санкций, установлением запретов и реализацией юридической ответственности; во-вторых, она информирует общество о том, какие социальные ценности взяты под охрану государством посредством правовых предписаний; в-третьих, данная функция является показателем политического и культурного уровня общества, гуманных начал, содержащихся в праве.

Таким образом, право осуществляет различные функции, воздействует на общественные отношения в различных направлениях и с помощью разного рода юридических средств, выполняя тем самым свое предназначение.

## **4.2. Система права. Публичное и частное право. Материальные и процессуальные отрасли права**

Системность – одно из важнейших качеств права, и оно присуще ему объективно. Эта означает, что система права не может быть сконструирована произвольно, она обусловлена закономерностями общественной жизни, регулируемой социальной сферы.

Системность права предполагает следующие его характеристики: единство и целостность; внутреннюю расчлененность, наличие элементов; наличие структуры – целесообразного способа связи элементов; наличие цели как системообразующего фактора.

В соответствии с этим под системой права понимается внутреннее строение последнего, которое выражается в единстве и согласованности действующих в стране правовых норм и вместе с тем в разделении права на относительно самостоятельные структурные элементы.

## Структурные элементы системы права

Структурными элементами системы права являются нормы права; отрасли права; подотрасли права; правовые институты и субинституты права.

**Норма права** (правовая норма) – первичный, базовый элемент системы права. Является регулятором конкретных правовых отношений и характеризуется как исходящее от государства общеобязательное правило поведения властного характера.

**Отрасль права** – это группа норм, регулирующих определенный комплекс общественных отношений. Отрасли права возникают в результате социальных и практических потребностей. Несмотря на то, что все отрасли права взаимосвязаны и характеризуются органическим единством, они не равнозначны по своему значению, объему и роли в процессе воздействия на общественные отношения, поскольку различные сферы таких отношений далеко не одинаковы по своим масштабам и составу.

Право подразделяется на следующие отрасли: административное, уголовное, гражданское, уголовно-процессуальное, международное и другие.

В рамках наиболее крупных отраслей права выделяются **подотрасли** – группы родственных институтов права в составе конкретной отрасли. Например, в гражданском праве это вещное право, обязательственное право, наследственное право, право интеллектуальной собственности; в конституционном праве – избирательное право; в финансовом праве – налоговое, бюджетное право. Эти подотрасли регулируют отдельные массивы общественных отношений, характеризующихся в силу своей специфики определенной родовой обособленностью.

**Правовой институт** – это группа норм права, регулирующих близкие по своему содержанию и характеру общественные отношения. Например, в гражданском праве выделяют институт собственности, в семейном праве – институт брака, в уголовно-процессуальном праве – институт правового положения обвиняемого, в административном праве – институт должностного лица и т. д.

**Субинститут права** – составная часть института права, предназначенная для более детальной дифференциации правовых норм. Например, в гражданском праве в институте купли-продажи выделяют субинститут розничной купли-продажи; в уголовном праве в институте преступлений против жизни и здоровья выделяют субинститут преступлений против здоровья, таких как причинение вреда здоровью небольшой или средней тяжести; в трудовом праве в институте охраны труда выделяют субинститут охраны труда несовершеннолетних и т. д.

## **Материальное и процессуальное право**

По назначению отрасли российского права делятся на две большие группы: материальное право и процессуальное право.

**Материальное право** состоит из норм, которые непосредственно регулируют общественные отношения, формируя позитивное поведение их участников.

К отраслям материального права относятся: гражданское право, уголовное право, трудовое право, семейное право, административное право, право социального обеспечения, экологическое право, земельное право и др.

**Процессуальное право** состоит из норм, которые устанавливают порядок применения норм материального права. В России признаны пять видов процессов: конституционный, гражданский, уголовный, административный, арбитражный.

Процессуальное право и материальное право действуют в тесной взаимосвязи, между ними имеются двусторонние тесные правовые связи и взаимное влияние. Обладая самостоятельностью, эти группы права тем не менее не могут существовать друг без друга.

## Частное и публичное право

По *регулируемым отношениям* право делится на частное и публичное.

Еще в Древнем Риме различались право частное (*jus privatum*) и право публичное (*jus publicum*). Такое разграничение связано с именем древнеримского юриста и государственного деятеля Домиция Ульпиана (170–228 гг.), который обосновал его впервые, сформулировав следующий тезис: публичное право есть то, которое относится к состоянию Римского государства, частное право есть то, которое относится к пользе отдельных лиц, ибо существует польза публичная и польза частная.

**Публичное право** тесно связано с публичной властью, носителем которой является государство, и призвано обеспечивать прежде всего общезначимые публичные интересы, то есть интересы общества, государства в целом. Также оно регулирует отношения между государством и гражданами.

К отраслям публичного права относятся конституционное право, административное право, военное право, финансовое право, уголовное право, экологическое право, уголовно-процессуальное право, гражданско-процессуальное право, международное публичное право и др.

**Частное право** обеспечивает потребности частных лиц (физических и юридических), не обладающих властными полномочиями и выступающих в качестве свободных и равноправных субъектов права.

К отраслям частного права относятся гражданское право, предпринимательское право, семейное право, трудовое право, земельное право, международное частное право и др.

## Деление отраслей права по предметному единству

По предметному единству отрасли права подразделяются на основные, вторичные и комплексные.

### **Основные (первичные, фундаментальные) отрасли права.**

В состав норм основных отраслей права не могут входить нормы других его отраслей. Это первичные отрасли, они складывались на протяжении длительного исторического процесса правового развития общества, являются изначальными и восходят к древности. К таким отраслям относятся конституционное право, гражданское право, уголовное право и др.

**Вторичные отрасли права.** Складывались они в разное время в рамках фундаментальных отраслей (так, например, семейное право выделилось из гражданского права, уголовно-исполнительное право – из уголовного и т. д.).

**Комплексные отрасли права.** Состоят из норм и институтов, входящих в различные отрасли права. Пример комплексной отрасли права – хозяйственное право, которое находится на стыке гражданского и налогового права.

## **Внутригосударственное и международное право**

В настоящее время в структуре системы права выделяют и рассматривают также внутригосударственное (национальное) и международное право.

**Внутригосударственное право** – это совокупность норм права, созданных правотворческими органами того или иного национального государства и регулирующих общественные отношения, складывающиеся внутри страны.

К **международному праву** относятся нормы права, источниками которых являются международно-правовые договоры, причем различают международное частное право (связанное в основном с экологической сферой) и международное публичное право (связанное в основном с политической и публичной сферой). В современном мире международное право приобретает огромное значение в связи с тем, что межгосударственные связи помогают государствам совместно, бесконфликтно решать многие сложные проблемы и двигаться вместе по пути прогресса.

Не случайно поэтому многие страны справедливо признали нормы международного права для себя обязательными, а отдельные государства наряду с международными договорами включают в национальные системы права также и общепризнанные принципы и нормы международного права. К числу таких государств относится и Российская Федерация, в Конституции которой сказано, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, и если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15).

### **Краткая характеристика отраслей российского права**

Конституционное право – это ведущая отрасль права. Нормы конституционного права закрепляют основы государственного и общественного строя, права человека и гражданина, порядок государственного руководства обществом, политические отношения в обществе в той части, в которой они связаны с осуществлением властеотношений.

Административное право состоит из норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере административного управления в обществе. Данное право регулирует деятельность органов исполнительной власти как во взаимоотношениях между собой, так и в сфере взаимоотношений административных органов управления с гражданами (соблюдение правил дорожного движения, норм общественной безопасности, противопожарных правил и т. д.).

Гражданское право регулирует имущественные и личные неимущественные отношения, которые основываются на равенстве сторон и предполагают их максимальную автономность и самоопределение в своих решениях и поступках.

Уголовное право охраняет права и свободы личности, собственность, общественный и государственный строй от преступных посягательств.

Семейное право регулирует отношения, связанные с браком и членством в семье, и иные непосредственно связанные с ними отношения.

Трудовое право регулирует трудовые отношения (заключение трудовых договоров, определение времени труда и отдыха, предоставление различных гарантий рабочим и служащим, связанных с фактом заключения, изменения или расторжения трудового договора).

Гражданское процессуальное право регулирует порядок судопроизводства по гражданским делам.

Уголовно-процессуальное право содержит юридические нормы, регулирующие основания и порядок производства по уголовным делам.

### **4.3. Основные правовые системы современности. Романо-германское право. Англосаксонское право. Мусульманское право**

Правовая карта мира включает множество национальных правовых систем, каждая из которых интегрирует всю правовую действительность конкретного государства (доктрину, структуру, источники, ведущие институты и отрасли, традиции, правосознание, правопорядок, правовую культуру и т. п.).

Несмотря на свои особенности и различия, эти правовые системы имеют и общие черты, которые позволяют их объединить в так называемые правовые семьи. Понятие «правовая семья» используется лишь для того, чтобы выявить сходства и различия существующих правовых систем. На сегодняшний день различия между ними значительно нивелируются, идет процесс их сближения, который обусловлен интеграционными процессами в современном мире.

Правовые семьи образуют объединение нескольких правовых систем различных государств, которые имеют общие корни возникновения и исторического развития, основаны на одних и тех же правовых принципах и нормах, имеют одну и ту же форму выра-

жения. У этих правовых систем одна и та же общность принципов правового регулирования, которые определяют их содержание. В таких правовых семьях обычно используют тождественные или сходные по своему значению юридические понятия, термины и категории, что объясняется единством их происхождения, распространением (или же рецепцией) правовых институтов и норм правовой системы одной страны на правовую систему другой.

Таким образом, под правовой семьей понимается определенная совокупность национальных систем права, объединенных общностью исторического формирования, общностью структуры источников, общностью принципов правового регулирования, общностью понятийно-категориального аппарата юридической науки. Изучением сравнительного анализа национальных правовых систем, выявлением их особенностей и общих черт занимается наука сравнительного права (компаративистика).

**Романо-германская правовая система.** Романо-германская правовая система, или система континентального права, исторически сложилась на территории государств континентальной Европы. Является она результатом рецепции римского права и в первой доктринальной стадии была исключительно продуктом культуры, имела независимый от политики характер. На следующей стадии эта правовая семья стала подчиняться общим закономерным связям права с экономикой и политикой, прежде всего с отношениями собственности, обмена, перехода от внеэкономического принуждения к экономическому и т. п. Здесь на первый план выдвигаются нормы и принципы права, которые рассматриваются как правила поведения, отвечающие требованиям морали и прежде всего – справедливости.

В настоящее время в романо-германскую правовую семью входят правовые системы Бельгии, Германии, Дании, Казахстана, Латвии, Норвегии, Португалии, России, Франции, Чехии, Японии и др.

Ниже указаны основные черты романо-германской правовой системы.

1. Главный источник права – закон (нормативный правовой акт). Высшую юридическую силу имеет конституция.

2. Правовая норма понимается как общеобязательное правило поведения, созданное законодателем на общих принципах права.
3. Деление норм права на отрасли.
4. Деление права на материальное и процессуальное.
5. Деление права на частное и публичное.
6. Суд выступает как орган применения норм права.

**Англосаксонское право.** Англосаксонская правовая семья (семья общего права) включает прежде всего группу английского права с характерными для Англии прагматически-рационалистическим образом мышления. Семья общего права, как и семья римского права, развивалась на основе следующего принципа: «Право там, где есть его защита». Несмотря на все попытки кодификации, дополнения и совершенствования положениями «права справедливости», общее право в основе своей является прецедентным правом, созданным судами. Это не исключает возрастания роли статутного (законодательного) права.

Правовая система США сложилась под влиянием английского права, которое было распространено на территории Северной Америки обосновавшимися там переселенцами из Англии. Хотя американская правовая система и восприняла правовые традиции и правовую культуру Англии, в США на первый план выдвинулась идея самостоятельного развития национального права. После провозглашения независимости были приняты федеральная Конституция 1787 года и конституции штатов. В некоторых штатах были приняты уголовные, уголовно-процессуальные и гражданско-процессуальные кодексы. Таким образом, в американском праве сложилась дуалистическая система, сходная с английской правовой системой. Однако американская правовая система существенно отличается от английской системы права. Это различие связано с федеративным устройством США. Штаты обладают значительной самостоятельностью в вопросах законодательства и создания судебных прецедентов. Помимо того что каждый штат имеет свою правовую систему, в США существует и федеральная система права.

В отличие от английского права, в правовую систему США также входит такой правовой институт, как контроль судов за консти-

туционностью законов. Высший конституционный контроль осуществляет Верховный суд США. Верховный суд США и под его контролем все другие суды (федеральные и штатов) ведут надзор не только за конституционностью законов федерации и штатов, но и за применением общего права. Любое судебное решение может быть аннулировано в случае признания его противоречащим конституционной норме.

Конституция США – это основной закон страны, определяющий основы общественного и государственного строя.

Англосаксонская правовая система отличается чрезвычайной гибкостью правового регулирования, его близостью к фактическим общественным отношениям. Этот феномен объясняется особой ролью суда в создании и применении правовых норм.

В семью общего права входят Австрия, Англия, Канада, Новая Зеландия, Северная Ирландия, США, государства – члены Британского содружества.

Отметим далее основные черты англосаксонской правовой системы.

1. Главный источник права – судебный прецедент (решение суда по определенному делу, которое впоследствии становится обязательным для судов при рассмотрении аналогичных дел). Прецеденты создаются высшими судебными инстанциями. В Англии, например, это Палата лордов, Апелляционный суд и Высокий суд. Низшими судами прецеденты не создаются.

2. Отсутствует четкое деление норм права на отрасли.

3. Нормы процессуального права преобладают над нормами материального права.

4. Деление права на частное и публичное – нечеткое (ввиду поглощения первого последним).

5. Особая роль в создании и применении правовых норм отводится суду.

**Мусульманское право.** Мусульманское право – одна из самостоятельных правовых систем современности, и эта система является частью мировой правовой культуры. В настоящее время в мире

нет ни одной исламской страны, правовая система которой не испытывала бы влияния норм шариата (определенным исключением является лишь Турция). Вместе с тем ни в одной из указанных стран мусульманское право ныне не является единственной системой действующих правовых норм.

Возникло мусульманское право как часть шариата. Шариат («прямой путь») – это совокупность обращенных к людям обязательных к соблюдению норм и предписаний, установленных Аллахом и переданных им через пророка Мухаммеда. Нормы шариата регулируют поведение мусульман в повседневной жизни в их отношениях между собой и с властью.

В шариате религиозная идея очень тесно взаимодействует с правовым началом.

Как религиозная система законодательства шариат был создан ранними мусульманскими учеными-правоведами. Эта система складывалась постепенно на основе главных источников ислама – Корана и Сунны. Шариат явился результатом интерпретации этих текстов и логических построений, сделанных на их основе. Анализ входящих в состав шариата правил поведения позволяет представить его в качестве всеобъемлющей системы социально-нормативного регулирования. Центральная идея шариата заключается в строгом соблюдении установленных Аллахом дозволений и запретов, которые не могут быть нарушены ни властями при принятии законов, ни людьми в их действиях.

Мусульманское право распространено в таких странах, как Афганистан, Ирак, Иран, Ливия, Пакистан, Саудовская Аравия и др.

Рассмотрим основные черты мусульманского права.

1. Историко-религиозный корень – шариат, совокупность обращенных к людям обязательных к соблюдению норм и предписаний, установленных Аллахом и переданных через пророка Мухаммеда.

2. Нормы шариата регулируют вопросы поведения мусульман в повседневной жизни, в отношениях между собой и с властью, а также многие вопросы гражданского права, семейного права, уголовного права и других отраслей права.

3. Отсутствует деление права на частное и публичное.

4. Источниками мусульманского права являются: а) Коран – это не только духовная книга мусульман, но и нравственно-юридический кодекс; б) Сунна (сборник хадисов) – предания о поведении, поступках, образе мыслей и действиях пророка Мухаммеда; если в Коране нет ответов на какие-либо вопросы, обращаются к Сунне; в) иджма – общее решение авторитетных мусульманских правоведов, составленное для разъяснения и применения Корана и Сунны; г) кияс – суждение по аналогии.

Мусульманское право представляет собой целостную систему очень детализированного права. Тесно связанное с религией и с цивилизацией ислама, оно имеет весьма оригинальное строение. Особенность мусульманского права заключается в сочетании в нем, в отличие от других правовых систем, религиозного и собственно юридического начал, что проявляется в специфике его источников и структуры, механизма действия и правопонимания. Еще одна особенность мусульманского права – его тесное взаимодействие с местными традициями и обычаями, сочетание в нем детализированных индивидуальных решений с общими принципами.

В мусульманском праве получили закрепление такие естественные права человека, как право на жизнь, право на свободу вероисповедания, право на собственность, право на создание семьи, право на свободу мысли, право на образование и др.

Большое внимание в мусульманском праве придается обеспечению индивидуальных прав, в частности праву собственности, которая не может быть отчуждена без правового основания.

### **Контрольные вопросы**

1. Что такое право? Каковы его признаки?
2. В чем выражается ценность права?
3. Что такое право в объективном и субъективном смысле?
4. Что входит в общеправовые принципы права?
5. Что понимается под межотраслевыми и отраслевыми принципами права?
6. Что такое англосаксонская система права? Каковы ее основные черты и особенности?

7. Что такое романо-германская правовая система? Каковы ее основные черты и особенности?

8. Что такое мусульманское право? Каковы его основные черты и особенности?

### **Практические задания**

1. Составьте схему «Система права».
2. Дайте сравнительную характеристику частного и публичного права и оформите ее в виде таблицы.

### **Задачи**

1. В римском праве действовало правило: «Никто не предполагается дурным». Какой принцип современного права выражен в этой фразе?

2. Древние юристы говорили: «Право есть искусство добра и справедливости». Объясните, как вы понимаете это выражение. Какие требования к правовым нормам оно содержит?

3. Т. Гоббс указывал, что право является продуктом воли тех, у кого в руках сосредоточена верховная власть над другими. Является ли верным, на ваш взгляд, это утверждение? Необходимо обосновать свой ответ конкретными примерами из истории человеческого общества.

4. Богиня правосудия Фемида изображается с повязкой на глазах, с весами и мечом в руках. Какие признаки права это символизирует? Раскройте их.

### **Тест**

1. Укажите функцию права:

- а) охранительная;
- б) организационная;
- в) познавательная;
- г) научная.

2. Укажите основные признаки, характеризующие право:

- а) нормативность;
- б) независимость от государства;
- в) формальная определенность;
- г) хаотичность;

- д) системность;
  - е) государственно-властная обеспеченность.
3. Элементами системы права являются:
- а) правовая норма;
  - б) сборник хадисов;
  - в) правовой институт;
  - г) конституция.
4. Правовой системой, о которой говорится, что это сочетание религиозного и юридического начал, а источники права – Коран и Сунна, является:
- а) романо-германское право;
  - б) мусульманское право;
  - в) англосаксонское право;
  - г) японское право.
5. Общеправовым принципом права, который определяется как требование соответствия между трудом и вознаграждением, деянием и воздаянием, преступлением и наказанием, является:
- а) законность;
  - б) гуманизм;
  - в) справедливость.
6. «Право – это возведенная в закон воля господствующего класса».
- Так утверждали:
- а) Дж. Локк и Т. Гоббс;
  - б) А. Августин и Ф. Аквинский;
  - в) К. Маркс и Ф. Энгельс;
  - г) К. Савиньи и Ф. Пухта.
7. К процессуальному праву относят:
- а) уголовное право;
  - б) административное право;
  - в) трудовое право;
  - г) гражданское процессуальное право;
  - д) семейное право.
8. К частному праву относят:
- а) уголовно-процессуальное право;
  - б) семейное право;
  - в) экологическое право;
  - г) гражданское право;
  - д) трудовое право.

## **Темы для докладов**

1. Англосаксонская система права. Судебный прецедент в англосаксонской правовой системе.
2. Романо-германская правовая система и ее особенности. Место и роль закона в системе континентального права. Роль и значение судебного контроля в континентальном праве.
3. Мусульманское право и его основные источники.
4. Взаимодействие российского права с другими правовыми системами мира.
5. Современные подходы к пониманию права и их значение для юридической практики.

## **5. СОЦИАЛЬНОЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ**

### **5.1. Социальное регулирование.**

#### **Виды социальных норм.**

#### **Право и иные социальные нормы**

**Социальное регулирование** – это в теории права система средств, воздействующих на поведение людей с целью упорядочения общественных отношений и придания им определенного направления в развитии.

**Социальные нормы** – это правила, регулирующие поведение людей в обществе. Для социальных норм характерны следующие черты:

- 1) данные нормы являются общими правилами, то есть определяют, каким может или должно быть поведение субъекта с точки зрения интересов общества;
- 2) возникают в связи с волевой и сознательной деятельностью людей;
- 3) основное направление их действия – регулирование общественных отношений;

4) возникают в процессе исторического развития общества, в дальнейшем совершенствуются, изменяются и функционируют вместе с его прогрессом;

5) носят объективный характер, то есть не зависят от воли и желания людей;

6) имеют определенную иерархичность, занимают то или иное место в социальной регуляции, играют в ней конкретную роль (системность социальных норм);

7) выступают мерой общественно значимого поведения, направленной на достижение определенного результата.

В обществе существуют политические, правовые, моральные, религиозные, корпоративные нормы, нормы обычаев и другие социальные нормы.

**Мораль** – форма общественного сознания, отражающая социальную действительность в виде специфических, исторически обусловленных представлений о добре и зле, чести, совести, порядочности, справедливости, долге, которые закрепляются в сознании людей в виде принципов, норм и идеалов, призванных регулировать поведение людей в целях сохранения и развития общества.

Право и мораль – основные социальные регуляторы поведения человека. Они имеют и общие черты, и различия и взаимодействуют друг с другом.

#### *Общие черты права и морали*

1. Принадлежат к социальным нормам, имеют общее свойство нормативности.

2. Являются основными регуляторами поведения.

3. Имеют общую цель – регулируют поведение людей со стратегической задачей сохранения и развития общества как целого.

4. Базируются на справедливости как высшем нравственном принципе.

5. Выступают мерой свободы индивида, определяют его границы.

#### *Различия между правом и моралью*

1. Мораль формируется и живет в сознании людей, которое и является формой ее существования. Право же устанавливается

государством и имеет четкие формы объективирования, закрепляется в специальных государственных актах.

2. С точки зрения оценки основные категории морального сознания – «добро / зло», «хорошо / плохо». С точки зрения права – «правомерно / не правомерно», «имеет юридическое значение и юридические последствия / не имеет юридического значения и юридических последствий».

3. В пределах одной страны может существовать только одна правовая система. В отношении морали в обществе могут действовать несколько моральных систем (классов, малых социальных групп, профессиональных слоев, индивидов). Однако в любом обществе имеется система общепринятых моральных взглядов (господствующая мораль).

4. Мораль регулирует поведение, которому можно дать моральную оценку (дружба, товарищество, любовь, взаимопомощь). Право требует внешнего контроля за осуществлением своих предписаний и предполагает возможность государственно-принудительной реализации.

5. Мораль опирается на силу общественного мнения. Право же обеспечивается принудительной силой государства.

6. Мораль не содержит точных детализированных правил. Право – это система норм, свод четко сформулированных правил.

Право и мораль взаимодействуют друг с другом. Право является формой осуществления господствующей морали. В то же время мораль признает противоправное поведение безнравственным. Нормы морали имеют большое значение как для правотворческой деятельности, так и для реализации права, прежде всего – для процесса применения правовых норм. Правоприменитель не может вынести справедливое решение без опоры на нравственные требования.

К *корпоративным нормам* относятся правила поведения, установленные руководящими органами общественных объединений (партий, профсоюзов, молодежных, спортивных организаций и др.), закрепленные в их уставах и положениях, регулирующие отношения членства в этих организациях и направленные на решение их задач.

Корпоративные нормы распространяются на членов объединений и обеспечиваются мерами общественного воздействия. Нормы корпоративных объединений по своим свойствам и признакам близки к праву. Они формально определены, издаются в письменном виде, принимаются коллективными структурами, но в отличие от права распространяются только на членов объединения и обеспечиваются мерами общественного воздействия. В ряде случаев корпоративным нормам придается юридическое значение с момента их санкционирования государством (с момента, например, регистрации устава общественного объединения).

**Обычаи** – это правила поведения, сложившиеся исторически в силу данных фактических отношений и вошедшие в привычку в силу многократного их повторения.

Характерная особенность обычаев заключается в том, что они не представляют стройной системы, не взаимосвязаны друг с другом и регулируют лишь отдельные отношения между людьми, которые вошли в привычку. К обычаям тесно примыкают *традиции* – обобщенные формы поведения людей, в которых выражено их стремление сохранить формы поведения предыдущих поколений (обряды, празднование юбилейных дат и т. д.). Если государство придает обычаю юридическое значение, то он становится правовым. Примером такого правового обычая является закрепленная в ч. 3 ст. 99 Конституции РФ норма, которая устанавливает: первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат.

Под **религиозными нормами** понимаются правила поведения, выработанные различными вероисповеданиями. Эти нормы регламентируют порядок проведения религиозных обрядов, организации и деятельности религиозных объединений и являются обязательными для лиц, исповедующих ту или иную религию. Религиозные нормы распространяются только на верующих и не имеют юридического значения.

**Политические нормы** – правила поведения, регулирующие отношения между классами, социальными группами, связанные с осуществлением государственной власти. Эти нормы регулируют

отношения участников политического процесса: социальных общностей (наций, классов, слоев и др.), политической элиты, отдельных граждан, в том числе политических лидеров. Политические нормы могут быть закреплены не только в политических документах (политических декларациях, манифестах и т. п.), но и в нормативно-правовых актах, актах общественных организаций, быть нормами политической этики (морали).

## **5.2. Правовое регулирование: понятие, предмет, виды. Методы, способы и типы правового регулирования**

**П р а в о в о е   р е г у л и р о в а н и е** – процесс целенаправленного воздействия государства на общественные отношения при помощи специальных юридических средств и методов, способствующих их стабилизации и упорядочиванию.

Правовое регулирование является одним из составных элементов правового воздействия, которое по содержанию намного шире и включает в себя не только целенаправленную деятельность по упорядочиванию общественных отношений, но и косвенное воздействие правовых средств и методов на субъектов, непосредственно не подпадающих под правовое регулирование.

В предмет правового регулирования входят устойчивые однородные общественные отношения, которые нуждаются в упорядочивании путем применения специальных правовых средств и методов. Поскольку с помощью права невозможно урегулировать все социальные связи членов общества, законодателем всегда достаточно точно определяются сфера такого регулирования и условные границы (пределы) правового вмешательства в социальную жизнь общества.

**Предмет правового регулирования** – это разнообразные общественные отношения, на которые воздействует право. Предмет правового регулирования отвечает на вопрос, *какие именно* отношения между субъектами регулируются тем или иным структурным элементом системы права. Объектом правового регули-

рования выступает социальная сфера, которую составляют три компонента: люди, общественные отношения, поведение людей.

Предмет регулирования существует у каждого отдельно взятого правового средства (норма права, институт права, отрасль права, правоприменительный акт), а также в целом представляет собой совокупность всех общественных отношений, на которые целенаправленно воздействует право. Непосредственным предметом правового регулирования выступает, прежде всего, волевое поведение людей в тех или иных областях жизнедеятельности.

Посредством права невозможно упорядочить абсолютно все общественные отношения, поэтому должна быть достаточно точно определена сфера их регулирования. В сферу правового регулирования должны входить все те отношения, которые уже урегулированы правом, – они и составляют собственно предмет. Так, например, отношения, связанные с государственным управлением, являются предметом административного права.

Право регулирует различные социальные сферы, и каждая сфера требует различных комбинаций юридических приемов воздействия. Такие целостные сочетания юридических приемов именуется методами правового регулирования.

**Метод правового регулирования** – это совокупность юридических приемов и средств, с помощью которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения.

Следовательно, метод концентрирует внимание на том, каким образом осуществляется правовое регулирование. Если предмет правового регулирования отвечает на вопрос, *что* регулирует право, то метод – на вопрос, *как* осуществляется это регулирование. Метод, прежде всего, предопределяется особенностями предмета правового регулирования.

Выделяют два главных метода правового регулирования: императивный и диспозитивный.

**Императивный метод** (метод субординации) характерен для отраслей публичного права (административного, уголовного, налогового, таможенного и др.) и применяется для воздействия на те отношения, которые строятся на предпосылках власти и под-

чинения их субъектов. Здесь имеет место начало неравенства сторон: одна из них всегда наделяется властными полномочиями по отношению к другой. Субъект, реализующий властные полномочия, – это государственный орган либо орган, уполномоченный государством на совершение определенных действий, наделенный правом издания односторонне-властных предписаний, адресованных другому участнику.

**Диспозитивный метод** (метод координации) характерен для отраслей частного права (гражданского, семейного, трудового и др.) и предполагает равенство сторон, то есть то, что стороны наделяются правом выстраивать свои взаимоотношения на взаимовыгодных эквивалентных условиях или отказаться от контактов друг с другом. Такие отношения между субъектами строятся на условиях свободного договора, а не на основе односторонне-властных предписаний. Выбор варианта поведения может быть ограничен лишь с позиции несоответствия требованиям законности.

**Способы правового регулирования** – это те средства юридического воздействия, которые выражены в юридических нормах.

Различают следующие способы правового регулирования: дозволение, обязывание, запрещение (запрет).

**Дозволение** – предоставление субъектам возможности совершать определенные действия в своих интересах (использовать, например, право на необходимую оборону против преступного посягательства, право не свидетельствовать против себя и своих близких, право иметь достойное вознаграждение за свой труд и т. п.). Тем самым осуществляется такая форма реализации права, как *использование*.

**Обязывание** – возложение на лиц обязанности совершить активные действия, указанные в законе или договоре (платить установленные налоги, исполнять свои обязательства перед кредитором, отдавать воинский долг). Обязывание предполагает такую форму реализации права, как *исполнение*.

**Запрещение** (запрет) – возложение на лицо обязанности воздерживаться от определенного поведения, от совершения тех или иных действий (запрещение, например, распивать спиртные на-

питки на производстве, привлекать несовершеннолетних к сверхурочным работам, производить обыск в ночное время, применять недозволенные методы расследования и т. п.). Запреты в праве, образно говоря, как бы «заряжены» юридической ответственностью – уголовной, административной, гражданской. Здесь обнаруживается такая связь: нарушение юридических запретов влечет за собой реализацию юридической ответственности, иных средств государственного принуждения, которые локализуют, блокируют противоправное поведение.

**Типы правового регулирования** – это определенное сочетание способов правового регулирования: дозволений, обязываний и запретов.

Различают два типа правового регулирования: общедозволительный и разрешительный.

**Общедозволительный тип** регулирования основывается на общем дозволении, из которого путем запрещения делается исключение. Его можно сформулировать так: дозволено все, кроме того, что прямо запрещено. Например, субъектам дозволено совершать сделки различных видов, однако совершение некоторых сделок индивидам и организациям запрещено (купля-продажа оружия, наркотиков). Разрешено заниматься различными видами промыслов, за исключением некоторых запрещенных (изготовление наркотиков, оружия и т. д.). Общедозволительный тип регулирования выполняет в праве регулятивно-направляющую роль, определяет для граждан и их объединений ту или иную меру свободы. Он характерен в основном для отношений, регламентируемых отраслью гражданского права.

**Разрешительный тип** правового регулирования основывается на общем запрещении какого-либо вида действий. Его можно сформулировать так: запрещено все, кроме разрешенного.

Этот тип правового регулирования в основном свойствен отраслям права, связанным с государственным управлением (административное право и др.). Так, осуществление права на проведение манифестаций, демонстраций, шествий, влияющих на общественный порядок, требует уведомления органов исполнительной

власти, что, по сути, предполагает разрешение данных акций. Или, скажем, существует запрет на работу в выходные и праздничные дни, но трудовое законодательство в виде исключения разрешает это делать по соглашению с комитетом профсоюза.

В юридической практике общедозволительный и разрешительный типы правового регулирования тесно переплетены и взаимодействуют. Так, например, в административном праве есть нормы, регулирующие отношения управления по общедозволительному типу, а в гражданском праве – элементы разрешительного типа и т. д.

### **Контрольные вопросы**

1. Что такое социальное регулирование?
2. Что такое социальная норма? Каковы ее признаки?
3. Как классифицируются социальные нормы?
4. Что такое мораль? В чем ее сходство и различие с правом?
5. Что такое корпоративные нормы?
6. Что такое обычай?
7. Какие нормы являются религиозными?
8. Что такое правовое регулирование? В чем состоит его особенность по сравнению с другими видами социального регулирования?
9. Что понимается под предметом правового регулирования?
10. Что представляет собой метод правового регулирования? На какие виды он подразделяется?
11. Что представляют собой способы правового регулирования? Какие способы существуют?
12. Что понимается под типами правового регулирования? Какие типы существуют?

### **Практическое задание**

Изучите отдельные отрасли права, а именно: право конституционное, административное, финансовое, экологическое, уголовное, международное, гражданское, семейное, трудовое.

Результаты представьте в виде таблицы, графы которой имеют следующие названия:

- номер пункта;
- название отрасли права;

- предмет данной отрасли (общее понятие и основные виды отношений);
- метод правового регулирования данной отрасли;
- основные источники права;
- субъекты правоотношений;
- объекты правоотношений;
- основные юридические факты данной отрасли права;
- вид юридической ответственности в данной отрасли права и ее особенности.

## Тест

1. Общеобязательность, нормативность и формальная определенность характерны для таких социальных регуляторов, как:

- а) правовые нормы;
- б) моральные нормы;
- в) корпоративные нормы;
- г) обычаи и ритуалы.

2. Корпоративные нормы – это:

- а) совокупность норм и правил поведения, регулирующих отношения между людьми и их объединениями;
- б) правила, установленные различными вероисповеданиями и обязательные для верующих;
- в) установленные правила поведения, выраженные в уставах, положениях общественных объединений, основанных на членстве, для реализации и достижения целей их функционирования;
- г) нормы, возникшие стихийно, исторически, выполняемые большинством населения в силу сложившейся привычки.

3. Правовому регулированию общественных отношений свойственно следующее:

- а) оно универсально и носит оценочный характер (хорошо / плохо, благородно / низко);
- б) ограничено определенной сферой деятельности;
- в) действие осуществляется через внутренние психологические механизмы;
- г) объектом регулирования является внутренняя направленность личности;
- д) объектом регулирования являются только поступки, совершенные действия.

4. Обязанность воздержаться от определенных действий характерна для следующего способа правового регулирования:

- а) запрещение;
- б) дозволение;
- в) санкция;
- г) обязывание.

5. Диспозитивный метод (метод координации) характерен для следующих отраслей права:

- а) уголовное право;
- б) гражданское право;
- в) семейное право;
- г) административное право;
- д) трудовое право.

## **6. НОРМА ПРАВА**

### **6.1. Понятие правовой нормы, ее признаки и структура**

**Н о р м а п р а в а** – это общеобязательное формально определенное правило поведения, выраженное в виде государственно-властного предписания и воздействующее на общественные отношения.

Признаки правовой нормы таковы:

- это единственная норма в ряду социальных норм, которая исходит от государства и является официальным выражением его воли;
- представляет собой меру свободы волеизъявления и поведения человека;
- издается в конкретной форме;
- является формой реализации и закрепления прав и обязанностей участников общественных отношений;
- поддерживается в своем осуществлении и охраняется силой государства;
- всегда представляет собой властное предписание государства;

– является единственным государственным регулятором общественных отношений;

– представляет собой правило поведения общеобязательного характера, то есть указывает, каким образом, в каком направлении, в течение какого времени, на какой территории необходимо действовать тому или иному субъекту; предписывает правильный с точки зрения общества и потому обязательный для каждого индивида образ действий.

**Структура правовой нормы** – это внутреннее строение нормы, которое раскрывает ее основные элементы и способы их взаимосвязи.

Структура правовой нормы состоит из трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкции.

**Гипотеза** – часть нормы права, указывающая на условия вступления нормы права в действие. В этой части нормы права излагаются те фактические обстоятельства, наличие которых ведет к возникновению у лиц юридических прав и обязанностей.

**Диспозиция** – часть нормы права, которая содержит само правило поведения участников регулируемых отношений, указывает на его суть и содержание, права и обязанности субъектов.

**Санкция** – часть нормы права, предусматривающая последствия нарушения правовой нормы. Назначением санкции является побуждение субъектов действовать по предписаниям данной нормы права. Санкция указывает на поощрительные или карательные меры, которые должны наступить в том случае, если будет соблюдено или нарушено правило, которое указано в диспозиции.

Структуру правовой нормы можно выразить таким образом: «если ... (гипотеза) ..., то ... (диспозиция) ..., иначе ... (санкция)...».

Пример: норма, расположенная в ст. 175 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) (недействительность сделки, совершенной несовершеннолетним в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет).

Сделка, совершенная несовершеннолетним в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет (*гипотеза*) без согласия его родителей, усыновителей или попечителя, в случаях, когда такое согласие требуется в соответствии со ст. 26 ГК РФ (*диспозиция*),

может быть признана судом недействительной по иску родителей, усыновителей или попечителя (*санкция*).

В Уголовном кодексе Российской Федерации (УК РФ) диспозиция и санкция обычно располагаются вместе, а гипотеза – отдельно. Гипотезы по поводу всех преступлений закреплены в ст. 19–21 Общей части УК РФ, где указано, кого можно привлекать к уголовной ответственности, а диспозиция (то есть запрет на совершение каких-либо действий) и санкция (последствия нарушения этих запретов) находятся в Особенной части УК РФ.

Пример: норма, предусматривающая уголовную ответственность за умышленное причинение легкого вреда здоровью.

*Гипотеза* этой нормы – физическое вменяемое лицо, достигшее возраста уголовной ответственности, в данном случае – 16 лет (ст. 19–21 УК РФ). *Диспозиция* – запрещено причинять легкий вред здоровью (ст. 115 УК РФ). *Санкция* – штраф до 40 000 руб. (ст. 115 УК РФ).

## 6.2. Виды правовых норм

**Нормы права** подразделяются на определенные виды по различным основаниям.

1. По отраслям права выделяют нормы государственного права, административного права, трудового права, гражданского права, уголовного права и других отраслей права.

2. В зависимости от функций права выделяют нормы:

а) регулятивные, эти нормы закрепляют права и обязанности субъектов, условия их возникновения и действия (пример – ст. 53 Конституции РФ, где говорится, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти или их должностных лиц);

б) охранительные, эти нормы устанавливают условия применения к правонарушителю мер государственно-принудительного воздействия, характер и содержание этих мер (например, в ч. 1 ст. 46 Конституции РФ говорится, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод).

3. По характеру содержащихся в нормах права правил поведения выделяют нормы:

а) обязывающие, эти нормы возлагают на их адресата обязанность совершать определенные положительные действия (например, в п. 1 ч. 1 ст. 23 Налогового кодекса РФ говорится, что налогоплательщики обязаны уплачивать законно установленные налоги);

б) запрещающие, эти нормы запрещают совершать определенные действия (например, ч. 2 ст. 19 Конституции РФ устанавливает, что запрещается любое ограничение прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности);

в) управомочивающие, эти нормы предоставляют право совершать положительные действия в целях удовлетворения своих интересов (например, ст. 51 Конституции РФ устанавливает, что гражданин не обязан свидетельствовать против себя и своих близких).

4. По кругу лиц в нормах права выделяют:

а) общие нормы, эти нормы распространяются на всех лиц, проживающих на данной территории (например, согласно ч. 1 ст. 20 Конституции РФ каждый имеет право на жизнь);

б) специальные нормы, эти нормы действуют только в отношении определенной категории лиц – учителей, врачей, военнослужащих, пенсионеров.

Существуют также **специализированные нормы права**. Данные нормы классифицируются в зависимости от того, какую роль они выполняют в процессе правового регулирования. В отличие от регулятивных и охранительных норм специализированные нормы носят дополнительный характер, так как не содержат в себе определенных правил поведения. При регламентации общественных отношений эти нормы как бы подключаются к регулятивным и охранительным нормам, образуя с ними единый регулятор.

Специализированные нормы имеют следующие разновидности:

1) закрепительные нормы – нормы, которые в обобщенном виде выражают определенные элементы регулируемых отношений (например, нормы, определяющие общие условия исполнения обязательств в гражданском праве; нормы общей части уголовного

права, устанавливающие единые признаки преступления, наказания, условий освобождения от наказания);

2) дефинитивные нормы – нормы, в которых содержатся научно сформулированные определения юридических понятий и категорий (например, понятия преступления, гражданской правоспособности и дееспособности, сделки, должностного лица);

3) нормы-принципы – нормы, в которых сформулированы общие или отраслевые правовые принципы и задачи данной совокупности юридических норм (принципы уголовного процесса, задачи гражданского законодательства и т. п.).

Нормы права могут классифицироваться и по другим основаниям (например, по времени действия, по юридической силе).

### **Контрольные вопросы**

1. Как определяется понятие правовой нормы? В чем отличие правовой нормы от других социальных норм? Что необходимо для того, чтобы правило поведения стало нормой?

2. Какие признаки имеет правовая норма?

3. Что такое структура нормы права? Какие элементы в нее входят?

4. По каким основаниям классифицируются правовые нормы?

5. Что такое специализированные нормы?

### **Практические задания**

1. Найдите гипотезу, диспозицию и санкцию в ст. 224 Уголовного кодекса РФ: «Небрежное хранение огнестрельного оружия, создавшее условие для его использования другим лицом, если это повлекло тяжкие последствия, наказывается ограничением свободы на срок до двух лет».

2. Определите структуру следующей смоделированной нормы права: «По достижении пенсионного возраста гражданин имеет право на получение пенсии, если это право не возникло раньше при наличии необходимого трудового стажа либо в иных предусмотренных законом случаях».

3. Рассмотрите структуру Гражданского кодекса РФ. Найдите и изучите статью, устанавливающую правила об имущественной ответственности несовершеннолетних граждан. Сравните статью нормативного акта и норму: каково их соотношение?

4. Изучите норму ч. 1 ст. 80 Трудового кодекса РФ: «Работник имеет право расторгнуть трудовой договор, предупредив об этом работодателя в письменной форме не позднее, чем за две недели, если иной срок не установлен настоящим Кодексом или иным федеральным законом». Изложите логическую структуру нормы, укажите, что является гипотезой и диспозицией нормы. Какова санкция данной нормы и в какой статье ТК РФ она предусмотрена?

5. Изучите норму ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ. Сравните ее с нормой, указанной в предшествующем задании, и укажите, что является в норме ч. 1 ст. 81 ТК РФ гипотезой (какая она – абстрактная или конкретная) и диспозицией. Каковы санкции данной нормы и где они содержатся?

6. Часть 1 ст. 105 Уголовного кодекса РФ гласит: «Убийство, то есть умышленное причинение смерти другому лицу, – наказывается лишением свободы на срок от шести до пятнадцати лет». Обдумайте логическую структуру этой охранительной нормы: что будет в данной норме гипотезой, каковы диспозиция и санкция.

7. Рассмотрите норму ч. 2 ст. 102 Налогового кодекса РФ: «Налоговая тайна не подлежит разглашению налоговыми органами, органами внутренних дел, органами государственных внебюджетных фондов и таможенными органами, их должностными лицами и привлеченными специалистами, экспертами, за исключением случаев, предусмотренным федеральным законом». Определите, что является гипотезой и диспозицией данной нормы. Проанализируйте п. 2 ст. 103 Налогового кодекса РФ, ст. 16 Гражданского кодекса РФ, ч. 2–4 ст. 183 Уголовного кодекса РФ и сформулируйте санкции, обеспечивающие выполнение рассмотренной нормы. Подтверждаются ли выводы о трехзвенной структуре нормы права?

8. Рассмотрите определение юридического лица, данное в ч. 1 ст. 48 Гражданского кодекса РФ: «Юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде». Представьте логическую структуру дефинитивной нормы, состоящую из трех элементов.

9. Аналогично рассмотрите дефинитивную норму ст. 153 Гражданского кодекса РФ: «Сделками признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей». Представьте логическую структуру данной нормы.

10. Изучите нормы п. 2 ст. 613 и п. 2, 3 ст. 614 Гражданского кодекса РФ. Определите характер этих норм.

11. Приведите примеры регулятивных и охранительных норм в Гражданском кодексе РФ или в Трудовом кодексе РФ.

12. Изучите ст. 137 Уголовного кодекса РФ и определите, какая санкция содержится в данной норме (альтернативная, абсолютно определенная или относительно определенная).

13. Найдите в Трудовом кодексе РФ санкции за правонарушения, совершенные работниками, и санкции за правонарушения, совершенные работодателями. Выпишите соответствующие статьи кодекса.

14. Подберите в Гражданском кодексе РФ или в Трудовом кодексе РФ примеры отсылочных норм.

## 7. ИСТОЧНИКИ ПРАВА

### 7.1. Понятие источников права и их виды

**Источники права** – это внешние официально-документальные формы выражения и закрепления норм права, исходящие от государства.

Основными видами источников права являются правовой обычай, судебный прецедент, правовая доктрина, нормативный правовой акт и нормативный договор.

**Правовой обычай** – многократно повторяемое исторически сложившееся правило, признаваемое государством.

**Судебный прецедент** – решение по конкретному делу, которое впоследствии становится обязательным при рассмотрении всех аналогичных дел.

**Правовая доктрина** – изложение правовых принципов, суждений известных ученых-юристов по вопросам права.

**Нормативный правовой акт** – официальный государственный акт правотворчества, содержащий юридические нормы и принимаемый в определенных процедурах.

**Нормативный договор** – соглашение, из которого вытекают общеобязательные правила поведения. Наибольшее значение нормативный договор как источник права имеет для международного и конституционного права. В международном праве нормативный договор выступает в качестве основной формы права. Международный договор – это соглашение между государствами и субъектами международного права, заключенное по вопросам, имеющим для них общий интерес, и призванное регулировать их взаимоотношения путем создания взаимных прав и обязанностей.

Примерами договора нормативного содержания могут служить договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик в составе РФ.

## 7.2. Источники российского права

Источниками права в Российской Федерации являются нормативно-правовые акты.

По юридической силе нормативно-правовые акты подразделяются на две большие группы: законы и подзаконные акты.

**Закон** – принимаемый в особом порядке и обладающий высшей юридической силой нормативно-правовой акт, выражающий государственную волю по важным вопросам общественной жизни.

Закон обладает следующими признаками:

- принимается высшими органами государственной власти или в порядке референдума;
- имеет высшую юридическую силу и верховенство относительно других источников права;
- принимается, изменяется и дополняется в особом процедурном порядке;
- регулирует наиболее важные социальные сферы, закрепляет наиболее важные общественные связи, отправные начала правового регулирования;

– должен отражать волю и интересы общества в целом;  
– исключительно нормативен – содержит только нормы права в отличие от других нормативно-правовых актов, которые могут иметь «вкрапления» индивидуально-властных предписаний.

Классификация законов по юридической силе в Российской Федерации:

- 1) законы РФ о принятии поправки к Конституции РФ;
- 2) федеральные конституционные законы (принимаются по вопросам, специально указанным в Конституции РФ или в самих федеральных конституционных законах);
- 3) федеральные законы (до 1991 года – законы РСФСР, с 1991 года по 1993 год – законы РФ) принимаются по всем остальным вопросам.

Помимо федерального законодательства выделяется законодательство субъектов Российской Федерации, которое строится по тому же принципу, что и федеральное, и принимается по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к совместным предметам ведения РФ и ее субъектов, а также к предметам исключительного ведения субъектов РФ.

К законодательству субъектов Российской Федерации относятся:

- 1) основные законы (конституции или уставы) субъектов РФ;
- 2) законы субъектов РФ.

**Конституция Российской Федерации** – основной закон государства, обладающий высшей юридической силой и верховенством; является ядром системы права и актом прямого действия. Все принимаемые в стране нормативно-правовые акты должны соответствовать Конституции РФ.

Действующая Конституция РФ принята 12 декабря 1993 года всенародным голосованием. Закрепляет основы конституционного строя России, государственное устройство, образование представительных, исполнительных, судебных органов власти и систему местного самоуправления, права и свободы человека и гражданина. Состоит из Преамбулы и двух разделов.

В Преамбуле провозглашается, что народ России принимает данную Конституцию; закрепляются демократические и гуманистические

тические ценности; определяется место России в современном мире.

Первый раздел включает 9 глав и состоит из 137 статей, закрепляющих основы политической, общественной, правовой, экономической, социальной систем в Российской Федерации, основные права и свободы личности, федеративное устройство РФ, статус органов публичной власти, а также порядок пересмотра Конституции и внесения в нее поправок.

Второй раздел определяет заключительные и переходные положения и служит основой преемственности и стабильности конституционно-правовых норм.

**Подзаконные акты** – это нормативные правовые акты, издаваемые на основе и во исполнение законов. Они могут конкретизировать нормы законов, толковать их или устанавливать новые нормы, но при этом должны соответствовать законам и не противоречить им. Подзаконные акты являются средством реализации законодательных норм.

По юридической силе подзаконные нормативно-правовые акты располагаются следующим образом:

- указы Президента РФ;
- нормативные акты Правительства РФ;
- нормативные акты центральных органов исполнительной власти (министерств, государственных комитетов и ведомств);
- на уровне субъектов Федерации действуют также республиканские законы, акты президентов республик, постановления правительства республик, нормативные акты республиканских центральных органов исполнительной власти, органов власти краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения – Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя;
- особой разновидностью нормативно-правовых актов можно считать локальные нормативные акты (уставы, положения, распоряжения и др.), действующие только в пределах данного предприятия, учреждения, организации.

### 7.3. Порядок принятия законов в Российской Федерации

Федеральный конституционный закон Российской Федерации – это разновидность федеральных законодательных актов, принимаемых в соответствии с Конституцией РФ по вопросам, предусмотренным Конституцией. Данный закон обладает повышенной юридической силой по сравнению с федеральным законом – федеральные законы не должны противоречить федеральным конституционным законам.

Вопросы, предусматривающие принятие федеральных конституционных законов:

- обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения;
- ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения;
- режим военного положения;
- порядок принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта;
- изменение статуса субъекта Российской Федерации;
- описание и порядок официального использования государственных флага, герба и гимна Российской Федерации;
- порядок назначения референдума;
- порядок деятельности Уполномоченного по правам человека;
- порядок деятельности Правительства Российской Федерации;
- установление судебной системы Российской Федерации;
- полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов;
- порядок созыва Конституционного собрания.

**Порядок принятия федеральных конституционных законов** установлен Конституцией Российской Федерации и регламентами палат Федерального Собрания. В соответствии со ст. 108 Конституции РФ федеральный конституционный закон считается 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. Право вето Президента на федеральные конституционные законы не распространяется.

**Порядок принятия федеральных законов** определяется Конституцией Российской Федерации и регламентами палат Федерального Собрания.

Проекты федеральных законов могут разрабатываться любым органом или лицом (депутатами, членами Совета Федерации), обладающим правом на законодательную инициативу в соответствии со ст. 104 Конституции РФ. Затем проект федерального закона вносится в Государственную Думу.

Федеральные законы принимаются Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов.

Закон считается принятым, но еще не вступившим в силу после его принятия в трех чтениях Государственной Думой. С момента принятия в третьем чтении в названии федерального закона исключается слово «проект». Далее федеральный закон должен быть одобрен Советом Федерации (также большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации) и подписан Президентом РФ.

В случае, если Совет Федерации закон отклоняет, Государственная Дума может повторно принять его двумя третями голосов.

После одобрения Советом Федерации или после преодоления Государственной Думой отрицательной позиции Совета Федерации закон в течение пяти дней поступает на подпись Президенту России. Если Президент в течение двух недель подписывает закон, он считается окончательно принятым. Президент может наложить вето на закон, а чтобы преодолеть его, закон в существующей редакции должен быть поддержан двумя третями голосов депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

Принятый закон подлежит официальному опубликованию (обнародованию) в течение семи дней после его подписания Президентом РФ. Официальным опубликованием закона считается первая публикация его текста в следующих изданиях: «Собрание законодательства Российской Федерации», «Российская газета»,

«Парламентская газета» – или на Официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования либо с даты, указанной в самом законе.

В название закона включается его регистрационный номер с буквенным индексом -ФЗ (-ФКЗ для конституционных законов) и дата принятия (подписания Президентом). Нумерация законов последовательна, но не является сквозной, она возобновляется с номера 1 каждый год.

#### **7.4. Действие нормативных актов во времени, пространстве и по кругу лиц**

Действие закона – это свойство нормативных актов, а также всей системы законодательства той или другой страны, которое выражается в состоянии реального действия предписаний закона в определенный период времени, на определенной территории, в отношении конкретного круга лиц.

Нормативно-правовые акты действуют во времени, пространстве и по кругу лиц.

**Действие нормативно-правового акта во времени** представляет собой определение момента начала действия данного акта и момента прекращения его действия.

Нормативные правовые акты вступают в законную силу:

- 1) по истечении общего ранее предусмотренного срока в том случае, если он установлен в тексте закона;
- 2) немедленно вслед за официальным принятием и опубликованием текста закона;
- 3) по истечении специально предусмотренного срока для определенного нормативно-правового акта после его опубликования.

Вопрос вступления в силу нормативно-правовых актов регулируется Федеральным законом от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», Указом Президента РФ от 23 мая 1996 года № 763

«О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», а также Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009.

Согласно этим актам федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу. Официальным опубликованием федерального закона считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на Официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, и акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента РФ и Правительства РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. В актах Президента РФ и актах Правительства РФ может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Официальным опубликованием актов Президента РФ и актов Правительства РФ считается публикация их текстов в «Российской газете» или в «Собрании законодательства Российской Федерации». Официальным опубликованием акта Президента РФ считается первое размещение (опубликование) его полного текста на Официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организа-

ций или имеющие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ (без этого они не вступают в силу) и вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Официальное опубликование осуществляется в «Российской газете» или на Официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Официальными являются также тексты нормативных правовых актов, размещаемые на интернет-портале «Российской газеты» ([www.rg.ru](http://www.rg.ru)).

Не публикуются акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Они вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

Прекращение действия нормативных актов связано со следующими причинами:

- 1) с истечением срока их действия, на который они принимаются;
- 2) в связи с прямой отменой нормативного акта имеющим на то полномочия органом государственной власти;
- 3) по причине фактической замены нормативного акта другим актом, регулирующим ту же группу общественных отношений.

По общему правилу нормативно-правовые акты обратной силы не имеют и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Однако нормативный правовой акт может иметь обратную силу, если это установлено самим актом, а также если этот акт смягчает или устраняет юридическую ответственность. Нормативный правовой акт, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет никогда.

**Действие нормативно-правового акта в пространстве** означает установление территории, на которую распространяется действие данного акта. По общему правилу он распространяет свое действие на ту территорию, которая очерчена границами деятельности принявшего данный акт правотворческого органа. Например, нормативные правовые акты, принятые федеральными органами

власти, действуют на всей территории Российской Федерации, если иное не определено самим актом, а нормативные правовые акты, принятые органами власти субъектов Федерации, – только на территории данных субъектов.

Территориальный принцип действия закона предполагает действие нормативно-правового акта в пределах государственных или административных территориальных границ функционирования правотворческого органа, полномочия которого распространяются на данной территории.

Экстерриториальный принцип действия нормативных актов предполагает распространение правовых актов какого-либо субъекта правотворчества за границы территории его юрисдикции.

Так, нормативные правовые акты Российской Федерации, как правило, действуют на всей территории РФ. Ограниченное действие таких актов может быть связано, например, с введением чрезвычайного положения.

**Действие нормативно-правового акта по кругу лиц** означает определение того, на какие субъекты распространяется действие данного акта, и тесно связано с территориальными пределами его функционирования.

На основании общего правила нормативно-правовые акты должны распространяться на всех лиц, которые находятся на территории юрисдикции правотворческого органа (граждан, лиц без гражданства, иностранцев).

В некоторых случаях действие законодательства может распространяться и на граждан, находящихся за границей государства. Представители иностранных государств обладают правом дипломатического иммунитета (экстерриториальности).

## **7.5. Систематизация нормативно-правовых актов**

Систематизация законодательства – это деятельность по упорядочиванию и усовершенствованию нормативного материала путем его внешней и внутренней обработки

с целью поддержания системности законодательства и обеспечения субъектов права необходимой нормативно-правовой информацией.

Необходимость систематизации обусловлена тем, что постоянно идет процесс издания новых нормативно-правовых актов, с течением времени некоторые акты устаревают, утрачивают силу, между предписаниями накапливаются противоречия и т. п.

Современная юриспруденция знает и использует три вида систематизации: инкорпорацию, кодификацию и консолидацию.

**Инкорпорация** – вид систематизации, в ходе которой действующие нормативные правовые акты сводятся воедино без изменения их содержания, переработки и редактирования. В этом случае текстуальное изложение нормативных предписаний не подвергается изменению. Результатом инкорпорации является издание различных сборников или собраний, которые формируются по тематическому принципу (то есть по предмету регулирования) или по годам издания нормативных правовых актов (то есть по хронологическому принципу).

Подразделяется инкорпорация на официальную и неофициальную. К официальной инкорпорации можно отнести издание «Собрание законодательства Российской Федерации». К неофициальной инкорпорации относятся сборники нормативных материалов по отраслям права, издаваемые в учебных целях, для просвещения населения и т. д.

**Кодификация** имеет правотворческий характер и направлена на создание нового сводного нормативно-правового акта (основ законодательства, кодекса и др.) путем коренной переработки действующего законодательства для того, чтобы обеспечить единое, внутренне согласованное регулирование определенной социальной сферы. Данный вид систематизации предполагает работу более высокого уровня, чем инкорпорация, так как в ходе кодификации осуществляется качественная переработка действующих юридических норм, устраняются несогласованности, дублирование, противоречия и пробелы в правовом регулировании, отменяются неэффективные и устаревшие нормы. Нормативный материал приводится законодателем в стройную, внутренне согласованную систему. На смену ранее действовавшему большому числу юриди-

ческих нормативных документов приходит новый единый акт, изданием которого в правовом регулировании достигаются четкость и эффективность.

При **консолидации** несколько близких по содержанию нормативно-правовых актов сводятся в один укрупненный нормативно-правовой акт для того, чтобы устранить множественность таких актов и обеспечить единство правового регулирования. Консолидация представляет собой своеобразный правотворческий прием, где объединенные акты утрачивают силу, а вместо них действует новый нормативно-правовой акт, который имеет собственные официальные реквизиты (наименование, дату принятия, номер, подпись должностного лица). Проводится консолидация только правотворческими органами и лишь в отношении принятых ими актов. По своей природе этот вид систематизации занимает промежуточное положение между инкорпорацией и кодификацией.

## **7.6. Толкование нормативно-правовых актов: понятие и способы**

**Т о л к о в а н и е** – это установление содержания нормативно-правовых предписаний для их практической реализации.

**Цель** толкования – выявить точный смысл юридических правил, правовых предписаний, содержащихся в нормативно-правовых актах.

Поскольку при толковании установлению подлежит государственная воля, объективно выраженная и закреплённая в тексте нормативно-правового акта, **объектами** толкования являются юридические нормативно-правовые акты как акты письменные – документы, содержащие нормы права.

**Задача** толкования – эффективная реализация правовых предписаний в режиме строгой законности. Большое значение толкование имеет для правоприменения и деятельности государственных органов по изданию и систематизации нормативно-правовых актов.

Толкование как интеллектуально-мыслительный процесс, направленный на познание юридической нормы, называют

уяснением (толкованием «для себя»). Когда субъект толкования в той или иной форме выражает результаты уяснения для других лиц, имеет место **разъяснение**.

Необходимость толкования нормативно-правовых актов обусловлена тем, что существует целый ряд препятствий на пути к уяснению точного смысла юридических норм. Эти препятствия преодолеваются с помощью совокупности специальных приемов – **способов толкования-уяснения**.

Основными способами толкования-уяснения являются:

– грамматический (направлен на уяснение текста на основе данных филологии, правил языка, когда определяют значение слов, терминов, знаков препинания, исследуют структуру предложения и т. д.);

– логический (основан на непосредственном использовании законов и правил формальной логики);

– специально-юридический (базируется на юридическом знании – на знании юридических понятий, терминов, юридических конструкций, закономерностей правового регулирования, правил юридической техники и др.);

– систематический (обусловлен системностью права и законодательства и служит для анализа связей толкуемого нормативного положения с другими элементами системы права и системы законодательства);

– историко-политический (служит для уяснения цели издания нормативно-правового акта и используется при анализе исторической обстановки, социально-экономических и политических факторов, обусловивших его издание и оказывавших влияние на волю законодателя).

## **7.7. Виды толкования нормативно-правовых актов**

Говоря о видах толкования, следует учитывать, что речь идет о двух связанных, но разных явлениях: результатах толкования-уяснения и результатах толкования-разъяснения.

**Результат толкования-уяснения** по объему может быть буквальным (адекватным), ограничительным и расширительным (распространительным).

**Буквальное толкование** имеет место в тех случаях, когда действительный смысл нормативно-правового акта (воля законодателя) и буквальный текст полностью совпадают, то есть использование всей совокупности способов толкования дает практически тот же результат, что и первоначальное (грамматическое, языковое) толкование.

**Ограничительное толкование** имеет место в тех случаях, когда действительный смысл, содержание нормы несколько уже ее грамматического толкования.

**Расширительное толкование** имеет место в тех случаях, когда конечный результат толкования (подлинная воля законодателя) по объему шире буквального текста.

**Результат толкования-разъяснения** в зависимости от субъекта, дающего это разъяснение, может быть и официальным, и неофициальным.

**Официальное толкование-разъяснение** дается уполномоченным на то органом; формулируется в специальном акте; является формально обязательным для определенного круга исполнителей толкуемой нормы. Делится на нормативное и казуальное.

**Нормативное толкование-разъяснение** не связывается с конкретным случаем, а распространяется на все случаи, предусмотренные толкуемой нормой как типовым регулятором поведения. Оно не содержит (и не должно содержать) новых юридических норм, а только разъясняет смысл уже действующих.

Если официальное нормативное толкование-разъяснение предоставляет тот же орган, который издал этот акт, то оно носит название аутентического (основанного на первоисточнике, авторского). В России подобные разъяснения могут давать Государственная Дума, Президент РФ и другие правотворческие органы.

Если подобное разъяснение дает орган, уполномоченный на то законом, то оно называется легальным (разрешенным по закону, делегированным), причем данный орган должен делать это в рамках

своей компетенции. В России правом давать официальное разъяснение наделены, в частности, высшие судебные органы.

*Казуальное толкование-разъяснение* – официальное разъяснение нормативно-правового акта применительно к конкретному случаю в целях правильного решения именно данного дела.

*Неофициальное толкование-разъяснение* не является юридически обязательным. По форме выражения может быть и устным (например, разъяснение адвокатом, судьей, прокурором в ходе приема граждан), и письменным (в периодической печати, в различных комментариях). Неофициальное толкование разделяют также на обыденное (даваемое гражданам в быту, в повседневной жизни), профессиональное (дается сведущими в праве людьми – адвокатами, юрисконсультами и т. д.) и доктринальное (осуществляется учеными в статьях, монографиях, комментариях и т. п.).

### **Контрольные вопросы**

1. Какие виды источников права вам известны?
2. Что представляют собой источники российского права?
3. Какие виды законов существуют в России?
4. Каков порядок принятия федеральных законов и федеральных конституционных законов в России?
5. В чем заключается специфика Конституции Российской Федерации как источника российского права?
6. Когда была принята и вступила в силу Конституция Российской Федерации? Из каких частей она состоит?
7. Каков порядок внесения изменений в Конституцию Российской Федерации? Что понимается под изменениями, поправками и пересмотром Конституции РФ?
8. С какого момента начинают действовать нормативно-правовые акты?
9. В какой момент нормативно-правовые акты прекращают свое действие?
10. Имеют ли нормативно-правовые акты обратную силу?
11. Как нормативно-правовые акты действуют в пространстве?
12. Как нормативно-правовые акты действуют по кругу лиц?
13. Что такое систематизация, инкорпорация, кодификация и консолидация нормативно-правовых актов?

14. Что понимается под толкованием нормативных актов? Каковы его цель и задачи?

15. Какие способы толкования вам известны?

16. Какие виды толкования вы знаете?

17. Что относят к официальному толкованию, а что – к неофициальному?

### **Практические задания**

1. Составьте схему «Источники современного российского права».

2. Используя справочные правовые системы («Гарант», «Консультант Плюс» и другие), приведите в письменном виде примеры всех источников права, указанных в схеме, составленной согласно заданию 1.

3. Используя Конституцию РФ, письменно укажите:

- ее структуру;
- основные личные права и свободы человека и гражданина;
- политические права и свободы человека и гражданина;
- социально-экономические права и свободы человека и гражданина;
- систему органов государственной власти РФ;
- основы конституционного строя РФ.

### **Задачи**

1. На семинаре, посвященном источникам права, студент С. объяснил, что нормативно-правовым актом следует считать обычай, установленный государством, и именно он обладает общеобязательной силой. По мнению студентки В., нормативный правовой акт – это решение, которое принимается судом по конкретному делу, и данное решение обладает общеобязательной силой. Студент А. был с этим не согласен. Он утверждал, что нормативный правовой акт – это официальный документ, который создан специально уполномоченными на то государственными органами и содержит общеобязательные юридические нормы.

Кто из студентов прав в данном случае?

2. Студентке Е. во время проведения семинарского занятия было предложено ответить на вопрос: «Какие законы и подзаконные нормативные правовые акты действуют на территории РФ?» Ответ был сформулирован следующим образом: «К законам относятся Конституция РФ, законы субъектов Федерации, нормативные ведомственные акты органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ. К подзаконным нормативным

правовым актам относятся указы Президента РФ, различные постановления и договоры».

Что является неверным в ответе студентки Е.?

3. Студентке Н. было предложено расположить по юридической силе следующие нормативные правовые акты: 1) закон «О гражданстве РФ»; 2) инструкция Минтруда РФ; 3) постановление Совета Федерации; 4) Конституция РФ.

Как должна была выполнить это задание студентка?

4. На экзамене по дисциплине «Правоведение» студентка Ж., отвечая на вопрос о действии нормативных правовых актов во времени, указала, что действие закона начинается по истечении двух недель после его официального опубликования в печати, действие указов Президента РФ – через 10 дней после их опубликования, действие постановлений Правительства РФ – через 7 дней после их опубликования, действие нормативных актов министерств и ведомств – со дня их подписания.

Дайте правильный ответ.

## Тест

1. Укажите современные источники права:

- а) судебные речи;
- б) нормативно-правовые акты;
- в) договоры-сделки;
- г) приговоры судов;
- д) правовые прецеденты;
- е) нормативный договор.

2. Способами толкования нормативно-правовых актов являются:

- а) логический;
- б) грамматический;
- в) политический;
- г) специально-юридический;
- д) национальный.

3. «Нормативно-правовые акты сводятся воедино без изменения их содержания и переработки». В данном утверждении речь идет:

- а) о кодификации;
- б) инкорпорации;
- в) консолидации;
- г) легализации.

4. Федеральные законы вступают в силу:
  - а) на следующий день после дня их официального опубликования;
  - б) по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если иное не установлено в законе;
  - в) по истечении двух недель после дня их подписания Президентом РФ.
5. Нормативно-правовые акты Президента РФ вступают в силу:
  - а) на следующий день после дня их официального опубликования;
  - б) по истечении 7 дней с момента их официального опубликования, если иное не установлено в самом акте;
  - в) по истечении двух недель после дня их подписания Президентом РФ.
6. К основаниям прекращения действия нормативного правового акта не относится:
  - а) истечение срока действия акта;
  - б) истечение срока полномочий органа государственной власти, принявшего данный нормативный правовой акт;
  - в) отмена данного акта актом равной или большей юридической силы, регулирующим тот же круг общественных отношений.
7. «Закон обратной силы не имеет». Это утверждение означает, что:
  - а) действие закона не распространяется на отношения, которые имели место до его вступления в силу;
  - б) действие закона не распространяется на отношения, которые имели место до его принятия;
  - в) действие закона прекращается принятием нового закона, регулирующего те же отношения.
8. Уголовный закон имеет обратную силу, если он:
  - а) отменяет ответственность за какое-либо деяние или смягчает ответственность в сравнении с ранее действовавшим;
  - б) вводит новый вид ответственности или усиливает ответственность за какое-либо деяние;
  - в) утвержден Президентом РФ.

### **Темы для докладов**

1. Значение судебно-арбитражной практики в правотворческой деятельности.
2. Значение практики Конституционного Суда РФ в правотворческой деятельности.
3. Место обычая в правовой системе России.
4. Судебная практика различных стран мира, иллюстрирующая значение определенных источников права.

## 8. ПРАВООТНОШЕНИЯ

### 8.1. Правовые отношения: понятие, основные черты

П р а в о о т н о ш е н и е – это урегулированное нормой права общественное отношение, участники которого наделены субъективными правами и обязанностями.

Рассмотрим **основные признаки** правоотношения.

1. Это отношение общественное (то есть между людьми). Не может быть правового отношения между человеком и вещью, человеком и животным (даже если оно находится в собственности хозяина). Правоотношения могут возникать лишь по поводу этих объектов.

2. Правоотношения существуют в неразрывной связи с юридическими нормами, которые являются нормативной базой их возникновения, изменения и прекращения.

3. Участники правоотношения связаны взаимными юридическими правами и обязанностями, которые возникают у субъектов права при наступлении определенных юридических фактов.

4. Правоотношениям в целом свойственны определенность, индивидуализированность. В правоотношении определены и его участники, и их поведение. Индивидуализация может быть как двусторонней, когда указаны обе стороны правоотношения (обязательственные отношения в гражданском праве), так и односторонней (правоотношение собственности).

5. Эти отношения носят волевой характер: они связаны, во-первых, с государственной волей, выраженной в праве, во-вторых, с индивидуальной волей, поскольку правоотношения реализуются посредством сознания и воли его участников (психологический механизм действия права). Кроме того, значительная часть правоотношений возникает, изменяется и прекращается по воле его субъектов.

6. Правоотношения, являясь следствием выраженной в праве воли государства, им же и охраняются.

**Элементами структуры** правоотношения являются:

- 1) содержание правоотношения;
- 2) субъекты правоотношения;
- 3) объекты правоотношения.

В *содержании правоотношения* выделяют две стороны – материальную и юридическую.

*Материальную сторону содержания правоотношения* составляет фактическое поведение его субъектов, их действия и поступки, связанные с реализацией принадлежащих им субъективных прав и обязанностей.

*Юридическую сторону содержания правоотношения* составляют сами субъективные права и обязанности.

Субъективное право и юридическая обязанность – это предусмотренная нормой права мера возможного и должного поведения участников конкретных правоотношений.

Субъективное право выражается в правомочиях субъекта, которые состоят в следующем:

- 1) возможность субъекта своими собственными действиями реализовать свое право;
- 2) право требовать от другого участника правоотношения исполнения им своих обязанностей;
- 3) право обращаться за государственной защитой в случае, если субъективное право нарушено.

Юридическая обязанность – это обязанность исполнить все то должное, что предусмотрено нормой права, а в случае неисполнения – претерпевать предусмотренные санкцией данной нормы меры государственного воздействия.

*Субъекты правоотношения* – это те лица, которые могут быть их (правоотношений) участниками. Основные участники правоотношений – физические лица, организации и государство в целом (например, в отношениях с субъектами Федерации, в межгосударственных отношениях). Иногда субъектом правоотношения может выступать народ (например, при проведении референдума).

Физические лица – это граждане, иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории конкретного государства.

К организациям относятся государственные органы (например, суд при рассмотрении гражданского дела) и юридические лица.

Юридическими лицами признаются организации, обладающие следующими признаками:

- 1) эти организации имеют обособленное имущество;
- 2) отвечают по своим обязательствам этим имуществом;
- 3) от своего имени могут приобретать и осуществлять права и нести обязанности;
- 4) могут выступать истцом или ответчиком в суде.

Для того чтобы быть участником правоотношения, необходимо обладать определенным юридическим качеством – **п р а в о с у б ъ е к т н о с т ь ю**, которая определяется как совокупность установленных нормами права качеств, дающая субъекту возможность быть носителем юридических прав и обязанностей.

В составе правосубъектности различают правоспособность, дееспособность и деликтоспособность.

*Правоспособность* – это обусловленная правом способность лица иметь субъективные юридические права и нести юридические обязанности.

*Дееспособность* – это способность лица своими собственными действиями приобретать субъективные юридические права и обязанности, осуществлять и прекращать их.

У организаций и юридических лиц правоспособность и дееспособность возникают одновременно с момента их образования.

Правоспособность у физических лиц, по общему правилу, возникает с момента рождения.

Возникновение дееспособности связано с двумя условиями: возрастом и состоянием психики физического лица.

В полном объеме дееспособность наступает с 18 лет. Считается, что в этом возрасте человек достигает такого уровня социальной и интеллектуальной зрелости, когда он осознает значение своих поступков и может самостоятельно руководить своими действиями. Дееспособность совершеннолетнего лица может быть ограничена только судом.

*Деликтоспособность* означает способность физического лица нести юридическую ответственность за совершенное правонарушение. Так, гражданин может быть привлечен к уголовной ответственности с 16 лет, за отдельные виды преступлений – с 14 лет. Полная гражданско-правовая ответственность возникает с 14 лет. Таким образом, в разных отраслях права и в разных нормах установлены свои возрастные пороги деликтоспособности.

**Объектами правоотношения** выступают материальные и нематериальные блага, на которые направлены действия субъектов правоотношения. Это могут быть вещи (в том числе наличные деньги, документарные ценные бумаги), результаты интеллектуальной деятельности (произведения науки, литературы, искусства и т. д.), личные неимущественные блага (жизнь, честь, доброе имя, здоровье человека). Кроме того, в качестве объекта могут выступать и результат поведения, который имеет первостепенное значение для участников данного правоотношения (например, доставка товара в указанное в договоре перевозки время и место).

## **8.2. Юридические факты: понятие и классификация**

Возникновение, изменение и прекращение правоотношений связано не только с правосубъектностью, но и с юридическими фактами.

**Ю р и д и ч е с к и е ф а к т ы** – это те жизненные обстоятельства, с которыми закон связывает возникновение, изменение и прекращение правоотношений. Признаки юридических фактов закреплены в законе (как правило, в гипотезе правовой нормы). То есть с точки зрения законодателя все жизненные факты и обстоятельства делятся на юридически значимые и юридически безразличные.

Юридические факты классифицируют по разным основаниям.

Так, **по характеру наступающих последствий** их делят на правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие. Например, регистрация брака влечет за собой возникновение брачно-семейных правоотношений, а развод – их прекращение. Рождение

ребенка приводит к возникновению правоотношения между родителями по поводу его содержания и воспитания, этот же факт может быть правопрекращающим (например, освобождение отца ребенка от обязанности проходить срочную службу в армии).

В зависимости от того, **возникают ли жизненные обстоятельства по воле человека или помимо нее**, юридические факты делят на события и действия (бездействие).

**События** могут быть абсолютными и относительными.

*Абсолютные* события вообще не связаны с волей человека (землетрясения, наводнения, пожар и др.).

*Относительными* считают события, которые не зависят от воли участников именно данного правоотношения, но зависят от воли других людей. Например, убийство для уголовного правоотношения является юридическим деянием, а для гражданского правоотношения наследования смерть лица в данном случае выступает как юридическое событие.

**Действия (бездействие)** связаны с проявлением воли человека (пример – заключение договора купли-продажи) и подразделяются на правомерные и неправомерные.

*Правомерные действия* в зависимости от намерений лица, направленности его воли делятся на юридические акты и юридические поступки.

Юридический акт – это правомерное действие, совершаемое с намерением достичь юридического результата (заключение сделки, заявление о принятии наследства).

Юридический поступок – это такое действие лица, которое на достижение юридического результата не направлено, но такой результат возникает помимо его воли, в силу предписаний закона. Предположим, студент написал курсовую работу. Этот поступок с неизбежностью влечет для него возникновение авторского права на это произведение.

*Неправомерные действия (бездействие)*, или правонарушения, подразделяются в зависимости от степени их опасности для общества на преступления и проступки. Признаки каждого правонарушения указаны в законодательстве. Совершение правонару-

шения влечет за собой возникновение у правонарушителя обязанности нести юридическую ответственность.

Как правило, для возникновения конкретного правоотношения требуется не один юридический факт, а их совокупность (для получения права на пенсию необходимы определенный возраст, стаж работы). Совокупность таких юридических фактов называют фактическим составом.

### 8.3. Виды правоотношений

Правоотношения классифицируются по различным основаниям.

По **отраслевой принадлежности** различают государственно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые, уголовно-правовые и другие правоотношения.

В зависимости от **функционального назначения** правоотношений выделяют правоотношения регулятивные и охранительные. Регулятивные правоотношения служат формой правомерного поведения, а охранительные возникают тогда, когда происходит нарушение права, юридическим фактом для их возникновения служит правонарушение.

Регулятивные правоотношения, в зависимости от их направленности, делятся на два типа – пассивные и активные.

Регулятивные правоотношения пассивного типа направлены на закрепление существующих отношений. В таких правоотношениях определенным лицам предоставляются права на совершение положительных действий, а на всех других возлагаются обязанности воздерживаться от действий определенного рода, то есть обязанное лицо должно вести себя пассивно, не мешать обладателю субъективного права.

Регулятивные правоотношения активного типа направлены на обеспечение динамики общественных отношений. В таких правоотношениях активной стороной выступает обязанное лицо, от которого требуется совершить положительные действия по реализации своей обязанности, а субъективное право состоит в возможности требовать известного поведения от обязанного лица.

Известно также деление правоотношений на **абсолютные** и **относительные**.

В абсолютных правоотношениях персонально определен только один его участник – носитель субъективного права. Все остальные персонально не определены и считаются по отношению к нему обязанными лицами. В качестве примера можно привести правоотношение собственности.

В относительных правоотношениях все участники известны, персонально определены.

В зависимости от **принадлежности к той или иной отрасли права** правоотношения делят на материальные и процессуальные, частные и публичные.

По **составу участников** правоотношения могут быть простыми и сложными.

В состав сложных правоотношений входит несколько участников с комплексом субъективных юридических прав и обязанностей.

В простом правовом отношении участвуют два субъекта, у одного из которых имеется юридическое право, а у другого – корреспондирующая юридическая обязанность.

### **Контрольные вопросы**

1. Что такое правоотношение и каковы его основные признаки?
2. Из каких элементов состоит структура правоотношения?
3. Что такое правоспособность, дееспособность и деликтоспособность?
4. Что такое юридические факты?
5. Как классифицируются юридические факты?
6. Как классифицируются правоотношения?
7. Как подразделяются правоотношения по отраслям права?
8. Что такое относительные и абсолютные правоотношения?

### **Практические задания**

1. Как соотносятся категории «субъект права» и «субъект правоотношения»? Приведите примеры.

2. Дайте анализ правоотношениям купли-продажи (субъекты, кто ими может быть; объект; содержание – права и обязанности субъектов).

Что является юридическим фактом для возникновения правоотношения купли-продажи?

3. Проанализируйте нормы Гражданского кодекса РФ о праве собственности. Определите элементы правоотношения собственности (субъекты, кто ими может быть; объект; содержание – права и обязанности субъектов). Что является юридическим фактом для возникновения правоотношения собственности?

4. Гражданин И. составил завещание, согласно которому принадлежащая ему квартира после его смерти переходит в собственность дочери. Определите юридические факты, наступление которых необходимо для возникновения права собственности дочери И. на квартиру (на основании норм Гражданского кодекса РФ о наследовании). Перечислите их в хронологическом порядке. К каким видам юридических фактов они относятся?

5. Составьте схему «Правоспособность и дееспособность в различных отраслях права»: отразите в ней виды субъектов данных отраслей, моменты возникновения и прекращения правоспособности и дееспособности, содержание правоспособности.

6. Составьте схему «Формы сделок». Приведите примеры письменных доказательств, на которые можно было бы сослаться в подтверждение факта совершения сделки.

7. На основании анализа Семейного кодекса РФ составьте схемы «Вступление в брак и расторжение брака», «Права и обязанности супругов», «Правовой режим имущества супругов», «Права и обязанности родителей и детей», «Алиментные правоотношения».

8. Изучите принцип свободы труда. Представьте в виде схемы формы реализации свободы труда в России.

9. Составьте таблицу «Различия в статусе работодателей – юридических лиц и работодателей – физических лиц».

## Задачи

1. Определите структуру следующего правоотношения: гражданин К. и гражданка В. регистрируют брак в ЗАГСе Кировского района г. Тюмени.

2. Определите вид перечисленных правоотношений по различным основаниям:

- а) гражданка К. опубликовала сборник стихов собственного сочинения;
- б) гражданин Т. купил у гражданки И. дачный участок;
- в) Публичное акционерное общество (ПАО) «Факел» заключило договор аренды помещения под офис с администрацией г. Энска.

3. Определите структуру правоотношения в следующих примерах:

а) гражданин К. дарит гражданке О. двухкомнатную квартиру в г. Тольятти;

б) Российская Федерация заключает договор о сотрудничестве в сфере экономических отношений с США;

в) гражданин Б. принят на работу по контракту в строительную компанию ПАО «Домострой».

4. Покупатель М., выбирая в магазине продукты, вслух зачитывал информацию о содержании в них килокалорий. Продавец магазина обратилась к П. со словами, что ему не следует так заботиться о фигуре, поскольку она и без того изящна. П. возмутился высказыванием по поводу его внешности и покинул магазин, не совершив покупку. Впоследствии он предъявил магазину иск о компенсации морального вреда. При рассмотрении дела представитель магазина заявил, что договора купли-продажи магазин с П. не заключал, поэтому никаких правоотношений между ними не возникло; правила торговли магазином не были нарушены.

Кто прав в этом деле?

5. Я. (ему 15 лет) приобрел у А. телефон, но полностью за него не расплатился. А. предъявил Я. и его родителям иск об уплате оставшейся суммы и возмещении убытков. Родители заявили, что они не виновны в нарушении сыном договора, поэтому сын должен нести ответственность сам.

Решите дело.

6. Д. (ему 15 лет) имел вклад в банке на сумму 20 тыс. руб. За счет части этих средств он приобрел велосипед, через два месяца его продал, а полученные деньги вновь внес во вклад. Родители Д. предъявили иск о признании договора купли-продажи недействительным, так как их сын – несовершеннолетний.

Проанализируйте дело. Как разрешить спор?

7. Гражданин Д. завещал все свое имущество гражданину З. После смерти Д. выяснилось, что в состав наследства входили квартира, автомобиль, два охотничьих ружья и библиотека фантастической литературы. Кроме того, Д. не успел получить часть заработной платы, а в его документах были обнаружены долговые расписки. Права З. на наследство стала оспаривать дочь Д. Она утверждала, что в состав наследства входит только имущество умершего, то есть вещи и денежные средства, поэтому З. не вправе наследовать денежные и иные требования к другим лицам. Ружья и автомобиль З. наследовать не может, так как он не имеет лицензии на хранение оружия и водительского удостоверения. Библиотеку же она сама помогала собирать отцу и предложила разделить ее пополам.

Что понимается под имуществом? Решите спор.

7. Сын умершего В. предъявил в суд иск о признании недействительным договора купли-продажи квартиры, который его отец заключил незадолго до своей смерти с Р. По словам истца, его отец был вынужден продать квартиру, причем по цене, в пять раз ниже рыночной, поскольку не имел никаких средств к существованию (после освобождения из мест лишения свободы он не мог устроиться на работу).

Есть ли основания для признания сделки недействительной? Кто может предъявить такой иск?

8. После смерти И. осталось завещание, согласно которому его дом должен унаследовать Я. Дочь И. обратилась в суд с иском о признании завещания недействительным, поскольку оно не было подписано лично ее отцом (у И. был паралич руки, завещание было составлено с его слов, подписано соседом П. и заверено нотариусом). По мнению истицы, завещание является сделкой, которую нельзя совершать через представителя.

Обоснован ли иск? Является ли П. представителем И.?

9. Супружеская пара обратилась в нотариальную контору с просьбой удостоверить одно завещание на двоих, согласно которому все их имущество унаследует внучка.

Дайте правовую оценку ситуации.

10. На заложенную квартиру залогодатель составил завещание и умер, не исполнив свои обязательства.

Кто станет собственником этой квартиры – наследник или залогодержатель?

11. Четырнадцатилетний П., находясь без присмотра взрослых, взрывал в квартире петарды и испортил в ней санитарно-техническое оборудование. Недовольные соседи, услышав шум, вызвали техника-смотрителя ДЭЗа А., который составил акт осмотра находящегося в квартире испорченного оборудования, сделал устное предупреждение П. и отвел его в отделение полиции для составления протокола об административном правонарушении.

Правомерны ли действия А.?

## Тест

1. Основания возникновения правоотношений:

- а) норма права;
- б) дееспособность лица;
- в) гражданство;

- г) имущественное положение лица;
- д) юридические факты;
- е) правоспособность лица.

2. Порождают (изменяют, прекращают) отношения между субъектами на основе предписаний правовых норм:

- а) правдееспособность;
- б) цель правоотношения;
- в) объект правоотношения;
- г) юридические факты.

3. Гражданин может быть ограничен в дееспособности в случае совершения действий, которыми он ставит свою семью в тяжелое материальное положение. Речь идет о таких действиях гражданина:

- а) пристрастие к азартным играм;
- б) злоупотребление спиртными напитками;
- в) совершение действий, говорящих о наличии психических расстройств;
- г) совершение преступления;
- д) злоупотребление наркотическими веществами.

4. Юридическое лицо приобретает дееспособность:

- а) с момента регистрации в качестве юридического лица;
- б) с момента приобретения имущества;
- в) с момента проведения учредительного собрания;
- г) по прошествии одного месяца с момента регистрации.

5. Государство в целом является субъектом правовых отношений:

- а) может;
- б) не может;
- в) может быть субъектом только уголовных и административных правовых отношений;
- г) не может быть субъектом только в гражданско-правовых отношениях.

6. Объем правосубъектности физических лиц в правовых отношениях

зависит:

- а) от возраста;
- б) состояния душевного здоровья;
- в) постоянного места жительства;
- г) имущественного положения.

7. Одновременно правоспособность и дееспособность возникают:

- а) у юридических лиц;
- б) физических лиц;

- в) юридических и физических лиц;
  - г) не возникают ни у одного из субъектов.
8. Смерть человека по правовым последствиям относится:
- а) к правоизменяющим юридическим фактам;
  - б) правопрекращающим юридическим фактам;
  - в) правопрекращающим, правообразующим, правоизменяющим юридическим фактам;
  - г) только к правообразующим юридическим фактам.
9. Деликтоспособность – это:
- а) способность быть носителем юридических прав и обязанностей;
  - б) способность своими собственными действиями приобретать права и нести обязанности;
  - в) способность нести юридическую ответственность за совершенные правонарушения;
  - г) способность быть субъектом правоотношений.
10. Участники правовых отношений, имеющие субъективные права и юридические обязанности, называются:
- а) субъектами права;
  - б) субъектами правонарушения;
  - в) субъектами правоотношения;
  - г) субъектами федерации.
11. Юридический факт, возникший независимо от воли и сознания субъекта права, – это:
- а) поджог, повлекший гибель чужого имущества;
  - б) состояние в браке;
  - в) наводнение, повлекшее гибель застрахованного имущества;
  - г) заключение договора купли-продажи.
12. Дееспособность гражданина:
- а) никогда не может быть ограничена;
  - б) может быть ограничена в судебном порядке;
  - в) может быть ограничена, но только с согласия гражданина;
  - г) может быть ограничена по решению местных органов власти.
13. Правоотношения подразделяются на регулятивные и охранительные:
- а) по отраслям права;
  - б) по способу индивидуализации;
  - в) по функциям права;
  - г) по субъектам права.

14. Деликтоспособность – это:

а) способность лично, своими действиями совершать гражданско-правовые сделки;

б) предусмотренная нормами права возможность иметь субъективные права и юридические обязанности;

в) предусмотренная правовыми нормами способность нести юридическую ответственность за совершение правонарушения.

15. Право, принадлежащее конкретному лицу, – это:

а) позитивное право;

б) естественное право;

в) субъективное право;

г) личное право.

16. Объект правоотношения – это:

а) реальное (материальное или духовное) благо, на использование и охрану которого направлены субъективное право и юридическая обязанность;

б) лицо, к которому вследствие совершения правонарушения применяются меры государственного принуждения;

в) жизненное обстоятельство, с которым норма права связывает возникновение, изменение и прекращение правоотношения.

17. По волевому признаку юридические факты подразделяются:

а) на события и действия;

б) правомерные и неправомерные;

в) юридические акты и юридические поступки;

г) преступления и проступки.

## **9. ПРАВОНАРУШЕНИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

### **9.1. Правонарушение: понятие, признаки, состав**

**П р а в о н а р у ш е н и е** – это общественно опасное, противоправное, виновное деяние, за которое законом предусмотрена юридическая ответственность.

### Рассмотрим **признаки правонарушения.**

1. Это всегда деяние и только деяние, то есть действие или бездействие. Не могут быть правонарушением мысли, убеждения, намерения, если они не нашли внешнего выражения.

2. Вредоносность для общества. Правонарушение всегда причиняет вред общественным или частным ценностям. Результатом правонарушения может выступать как фактически причиненный вред, так и реальная угроза его причинения. Большинство правонарушений носят формальный характер, то есть ответственность за их совершение наступает независимо от того, причинен ли реальный ущерб, возникли или нет негативные материальные последствия.

3. Противоправность. Совершение деяния запрещено правом в той или иной форме (прямой запрет, возложение юридической обязанности совершить позитивное действие, установление наказуемости деяния и др.). Противоправность есть отражение в праве общественной вредности деяния.

4. Виновность, то есть психически-волевое отношение нарушителя к правонарушению и его последствиям. Правонарушение возможно только там, где у субъектов есть возможность выбора поведения, когда они могут поступить по-разному – правомерно или неправомерно, в зависимости от своего сознательно-волевого выбора. Иными словами, у человека должна быть осознанная возможность не совершать правонарушение. Виновность и определяет выбор нарушителем неправомерного поведения. Его индивидуальная воля здесь входит в конфликт с волей законодателя.

Выделяют две формы вины: умысел и неосторожность.

Умысел – это форма вины, при которой нарушитель сознавал противоправный характер своего деяния, предвидел его вредные последствия и желал их или сознательно допускал их наступление.

Неосторожность – это форма вины, при которой нарушитель предвидел возможность наступления вредных последствий своего деяния, но легкомысленно рассчитывал на их предотвращение либо не предвидел возможности наступления таких последствий, хотя должен был и мог их предвидеть.

В отношении большинства правонарушений действует презумпция невиновности: каждый считается невиновным в совершении правонарушения, пока его виновность не будет доказана в установленном законом порядке. Однако существуют исключения: так, в отношении гражданских правонарушений (нарушение гражданско-правового договора, причинение вреда) действует презумпция виновности, что означает, что само лицо должно доказать свою невиновность.

5. Наказуемость. Не всякое неисполнение обязанности или несоблюдение запрета являются правонарушением. Им признается лишь деяние, совершение которого влечет применение установленных законом мер ответственности.

От правонарушения следует отличать казус – объективно-противоправное деяние, содержащее отдельные (но не все) признаки правонарушения.

**Состав правонарушения** – это совокупность объективных и субъективных признаков, характеризующих конкретное деяние как правонарушение.

Состав правонарушения включает четыре взаимосвязанных компонента; при отсутствии хотя бы одного из них состав правонарушения отсутствует. Этими компонентами являются объект правонарушения, субъект правонарушения, объективная сторона правонарушения и субъективная сторона правонарушения.

1. Объект правонарушения – это общественные отношения, а также различного рода публичные и частные ценности (правопорядок, окружающая природная среда, собственность, права и свободы человека и гражданина, жизнь и здоровье, общественный строй и т. п.), которым правонарушением причинен вред.

2. Субъект правонарушения – это деликтоспособный индивид или организация, совершившие правонарушение. Для физического лица деликтоспособность включает достижение определенного возраста и вменяемость, для организации – наличие статуса юридического лица.

3. Объективная сторона правонарушения – это характеристика противоправного деяния: время, место, орудие, способ, обстановка совершения правонарушения, размер и характер вредных последст-

вий, причинная связь между деянием и вредными последствиями. Таким образом, объективная сторона представляет собой единство трех элементов – противоправного деяния, противоправных последствий и причинной связи между ними.

4. Субъективная сторона правонарушения характеризуется интеллектуально-волевым отношением к деянию и последствиям, основным из которых является вина, а факультативными – мотивы и цели правонарушителя. Мотивы представляют собой побудительные причины, которыми руководствовался правонарушитель, цели – конечный результат, к которому он стремился.

## 9.2. Виды правонарушений

По степени общественной опасности правонарушения делятся на преступления и проступки.

**Преступлением** признается предусмотренное уголовным законодательством виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное законом под угрозой наказания.

Признаками преступления являются общественная опасность, противоправность, виновность и наказуемость.

1. Общественная опасность. Данный признак выражает материальную сущность преступления и объясняет, почему то или иное деяние признается преступлением. Общественная опасность представляет собой объективное свойство преступления и заключается в том, что им причиняется существенный вред объектам уголовно-правовой охраны либо создается угроза причинения такого вреда. При этом вред может быть физическим, имущественным или моральным. Особая общественная опасность преступлений заключается в том, что они посягают на наиболее важные и главные общественные отношения и социальные ценности, такие как конституционный государственный строй, жизнь и здоровье, права и свободы человека и гражданина, правосудие и др.

2. Противоправность. Преступлением может быть признано только то деяние, которое прямо запрещено нормой Особенной части Уголовного кодекса РФ.

3. **Виновность.** Преступлением признается только то деяние, которое было совершено осознанно. При неосознанном совершении деяния, независимо от наступивших последствий, содеянное не является преступлением. Винным может быть признано только такое лицо, которое в силу своего возраста и психического состояния способно отдавать отчет своим поступкам, а также руководить ими. Поэтому не могут быть признаны преступлением деяния малолетних лиц и невменяемых лиц.

4. **Наказуемость.** Это установленная законом возможность применения наказания за каждый случай совершения деяния, описанного в той или иной норме Особенной части Уголовного кодекса РФ. Объявляя то или иное деяние преступлением, законодатель устанавливает и соответствующие меры уголовного наказания за его совершение.

**Проступок** – это тоже противоправное деяние, однако его вредность менее значительна по сравнению с уголовным правонарушением.

Объектами проступков являются административные, имущественные и трудовые отношения, не представляющие большой общественной опасности.

**Административное правонарушение** – это противоправное виновное деяние, посягающее на государственный или общественный порядок, отношение собственности, права и свободы граждан, порядок управления, за которое предусмотрена административная ответственность.

Характеризуется административное правонарушение указанными ниже особенностями.

1. Объект административного правонарушения совпадает с объектом уголовных правонарушений, однако само деяние менее опасно, поскольку причиняет меньший вред общественным отношениям и социальным ценностям. Так, например, нарушение правил пожарной безопасности может быть и уголовным, и административным правонарушением. Уголовным оно является в том случае, если повлекло причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека либо его смерть. К административным относятся правонарушения, не повлекшие названных последствий.

2. Административные правонарушения могут совершать деликтоспособные физические лица и юридические лица (при этом фактически правонарушение совершается, как правило, руководящим работником организации).

3. Ответственность за административные правонарушения предусмотрена административным законодательством, финансовым законодательством, налоговым законодательством, экологическим законодательством и другими законодательствами.

4. Административные правонарушения могут совершаться субъектами правонарушения, как правило, не находящимися в правоотношениях с теми, чьи права нарушены. Подавляющее их количество составляют нарушения правил дорожного движения, пожарной безопасности, норм санитарии и др.

**Гражданские правонарушения** – это незаконные деяния в области договорных и недоговорных имущественных и личных неимущественных отношений.

Характеризуются гражданские правонарушения указанными ниже особенностями.

1. Гражданское правонарушение выражается, как правило, в невыполнении договорных обязательств, причинении имущественного вреда, использовании чужого результата интеллектуальной деятельности и т. п.

2. Субъект гражданского правонарушения, как правило, состоит в договорных правоотношениях с юридическим или физическим лицом, права которого нарушены; возможно и бездоговорное причинение вреда.

3. Субъектами гражданских правонарушений могут быть физические лица, юридические лица, публично-правовые образования.

4. Вред, причиняемый гражданским правонарушением, имеет имущественный характер и наносится конкретному юридическому или физическому лицу. Он представляет собой уменьшение количества материальных ценностей такого лица. Как правило, вред, причиняемый гражданским правонарушением, выражается в порче имущества, неоплате поставленных по договору товаров, невозврате долга и т. п.; возможен вред в виде упущенной выгоды.

Гражданским правонарушением признается также причинение нематериального, морального вреда (физических или нравственных страданий) в результате, например, распространения не соответствующих действительности сведений, унижающих честь и достоинство человека, порочащих деловую репутацию юридического лица или индивидуального предпринимателя.

**Дисциплинарные правонарушения** направлены против трудовой, служебной, учебной, воинской дисциплины, наносят вред нормальному функционированию различных государственных, хозяйственных, учебных и других учреждений и предприятий.

К дисциплинарным проступкам относятся прогул, опоздание на работу, невыполнение приказов и распоряжений начальников.

Характеризуются дисциплинарные правонарушения указанными ниже особенностями.

1. Совершаются дисциплинарные правонарушения физическими лицами.

2. Субъекты этих правонарушений состоят в трудовых или служебных правоотношениях с юридическими или физическими лицами, права которых нарушаются.

3. Объектом дисциплинарных правонарушений является нормальная деятельность организации, где трудится или служит правонарушитель.

Выделяются также процессуальные, исполнительные и международные правонарушения.

К **процессуальным правонарушениям** относятся нарушения норм уголовного, гражданского и арбитражного процессуального права. Они выражаются в нарушении предусмотренных процессуальным законодательством порядка проведения обыска, порядка в судебном заседании, порядка представления доказательств и процессуальных документов и т. д. Субъектами этих правонарушений являются юридические и физические лица – участники судебного процесса или иных процессуальных действий.

**Исполнительные правонарушения** представляют собой действия, противоречащие нормам уголовно-исполнительного права, законодательству о порядке исполнения решений судов по граждан-

ским делам. Субъектами этих правонарушений являются судебные приставы-исполнители, работники пенитенциарных учреждений, лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы.

К *международным правонарушениям* относятся нарушения норм международного права и собственных обязательств государств, причиняющих ущерб другим государствам или мировому сообществу. Например, преступными являются пиратство, работорговля, международный терроризм и др. К иным международным деликтам относятся нарушение прав международных представительств, торговых обязательств и др. Субъектами международных правонарушений являются физические и юридические лица, а также в целом государства, которые не выполняют нормы международного права, межгосударственные соглашения.

### **9.3. Юридическая ответственность: понятие, основание, принципы**

Ю р и д и ч е с к а я   о т в е т с т в е н н о с т ь – это охранительное правоотношение между государством и нарушителем, где у государства в лице уполномоченных органов и должностных лиц возникает право налагать взыскания за совершенное правонарушение, а у нарушителя – обязанность понести определенные лишения в результате наложения этих взысканий. Меры ответственности выражают негативную реакцию государства на совершенное правонарушение.

#### **Признаки юридической ответственности**

1. Юридическая ответственность имеет ретроспективный характер, то есть представляет собой реакцию на уже состоявшееся, прошлое поведение (или же поведение длящееся). Субъект не может нести юридическую ответственность за свое поведение в будущем.

2. Поведение, лежащее в основе юридической ответственности, должно быть особым, а именно – содержать признаки правового нарушения (в частности, являться виновным поведением).

3. Юридическая ответственность всегда связана с государственным и общественным осуждением (негативной оценкой) поведения правонарушителя. Именно поэтому, например, приговор по уголовному делу выносится от имени государства.

4. Юридическая ответственность сопровождается публичным осуждением нарушителя и состоит в применении к нему взысканий, закрепленных в санкциях норм права.

5. Юридическая ответственность имеет характер претерпевания. Всякая юридическая обязанность есть обременение, но в результате правонарушения возникают особые обязанности – претерпеть лишения личного, имущественного и иного плана.

6. Порядок возложения юридической ответственности регламентируется правом, то есть закон устанавливает определенные процедурные формы этого процесса.

7. Юридическая ответственность применяется как к организациям, так и к физическим лицам. Государственные органы тоже могут привлекаться к юридической ответственности (прежде всего – имущественной).

8. Юридическая ответственность носит официальный характер, является разновидностью государственного принуждения. Субъектами, привлекающими к ответственности, выступают суды, другие уполномоченные государственные органы и должностные лица.

9. Привлечение к юридической ответственности носит формализованный характер и всегда происходит в определенных процессуальных формах, судебных или административных.

**Главная функция юридической ответственности** состоит в охране существующего строя и общественного порядка.

#### **Цели юридической ответственности**

1. Карательно-штрафная. Означает наказание, кару, возмездие.

2. Превентивная (предупредительная). Предполагает профилактику правонарушений. Выделяют так называемую частную превенцию, направленную на конкретного правонарушителя, и общую превенцию, направленную на неопределенный круг лиц.

3. Воспитательная. Предполагает перевоспитание нарушителя.

4. Правовосстановительная (компенсационная). Направлена на то, чтобы восстановить нарушенные противоправным поведением общественные отношения, положение потерпевшего.

**Основаниями юридической ответственности** являются необходимые условия привлечения к юридической ответственности, а именно:

1) нормативное основание (наличие действующей нормы права, устанавливающей определенное деяние как правонарушение);

2) фактическое основание (фактически совершенное правонарушение, обладающее всеми признаками, входящими в состав правонарушения);

3) процессуальное основание (вступивший в силу акт уполномоченного государственного органа или должностного лица о привлечении нарушителя к ответственности).

### **Принципы юридической ответственности**

1. Принцип законности. Заключается в точном исполнении требований закона при реализации ответственности, причем закона как материального, так и процессуального.

Основное требование материального закона сводится к тому, что юридическая ответственность должна наступать только за деяние (действие или бездействие), предусмотренное законом.

Основным требованием процессуального закона является соблюдение порядка привлечения к ответственности.

2. Принцип справедливости. Заключается в необходимости соблюдения следующих требований:

– нельзя устанавливать уголовное наказание за проступки;  
– закон, устанавливающий ответственность или усиливающий ее, не может иметь обратной силы;

– юридическая ответственность по возможности всегда должна обеспечивать возмещение ущерба, причиненного правонарушением;

– наказание, взыскание должны соответствовать характеру и степени вредности правонарушения;

– лицо несет ответственность лишь за свое собственное поведение (исключение – случаи ответственности за чужую вину по гражданскому праву);

– за одно правонарушение возможно лишь одно юридическое наказание.

Последнее требование следует понимать в том смысле, что юридическое взыскание может быть наложено только один раз. Это вовсе не исключает того, что при необходимости за одно противоправное деяние на нарушителя может быть наложено как основное, так и дополнительное наказание, предусмотренное законом. Кроме того, правонарушитель может быть привлечен одновременно к ответственности различных видов. Например, если в неправомерном деянии содержатся составы правонарушений сразу двух видов, то виновное лицо одновременно может быть привлечено и к дисциплинарной, и к административной, и к уголовной, и к гражданско-правовой ответственности и т. п. (пример – назначение уголовного наказания с одновременным возложением обязанности возместить имущественный ущерб).

3. Принцип целесообразности. Заключается в соответствии применяемой к нарушителю меры воздействия целям юридической ответственности.

Целесообразность предполагает:

– строгую индивидуализацию ответственности в зависимости от тяжести правонарушения, обстоятельств его совершения, свойств личности нарушителя;

– смягчение ответственности или даже освобождение от нее в случае малозначительности правонарушения, отсутствия вредных последствий и т. п.;

– замену при возможности юридической ответственности ответственностью неюридической.

Закон предусматривает возможность полного или частичного освобождения от юридической ответственности с учетом определенных обстоятельств. Например, уголовный закон допускает полное освобождение от уголовной ответственности и от наказания даже в пределах срока давности, если вследствие изменения обстановки ко времени расследования или рассмотрения дела в суде совершенное ранее деяние утрачивает общественную опасность либо сам виновный перестает быть общественно опасным.

Срок исполнения наказания может быть сокращен, если осужденный своим поведением доказал свое исправление. В таких случаях законодательство предусматривает возможность условно-досрочного освобождения осужденных, замену не отбытой части наказания более мягким наказанием, досрочное снятие дисциплинарного взыскания и др.

4. Принцип неотвратимости. Означает, что ни одно правонарушение не должно оставаться нераскрытым, вне поля зрения государства и общественности, без отрицательной реакции с их стороны.

5. Принцип гуманности. Проявляется в том, что не допускаются меры наказания и взыскания, причиняющие физические страдания или унижающие человеческое достоинство; не разрешается применение наиболее суровых мер ответственности к беременным женщинам, несовершеннолетним; в законе предусмотрены смягчающие ответственность обстоятельства и т. д.

## 9.4. Виды юридической ответственности

**Уголовная ответственность** применяется за совершение преступлений как наиболее общественно опасных деяний. В Российской Федерации исчерпывающий перечень таких деяний определен Уголовным кодексом. Уголовно-правовые взыскания – самые жесткие, одно из основных наказаний – лишение свободы. Эти взыскания назначаются только по приговору суда. К уголовной ответственности в России привлекаются лишь физические лица.

**Административная ответственность** применяется за совершение административных проступков. По сравнению с преступлениями административные правонарушения не так опасны, причиняют менее значительный вред общественным и частным ценностям. В Российской Федерации административные правонарушения установлены Кодексом об административных правонарушениях, а также отдельными федеральными и региональными законами. К административной ответственности привлекаются как физические лица, так и организации за нарушения норм отраслей публич-

ного права. Субъектами, имеющими полномочия на привлечение к административной ответственности, являются многочисленные государственные органы и должностные лица. Наряду с судебным порядком, который менее распространен в данной сфере, существует порядок и внесудебный – административный порядок привлечения к административной ответственности. Административный порядок отличают сравнительная простота, меньшая формализованность и оперативность. Административная ответственность применяется не в порядке подчиненности, не влечет судимости и увольнения с работы. Примеры административных наказаний – административный штраф, дисквалификация.

**Дисциплинарная ответственность** применяется за нарушение трудовой, служебной, учебной, воинской дисциплины в рамках линейных отношений «работник – работодатель» или «начальник – подчиненный». В Российской Федерации нормативную базу дисциплинарной ответственности в основном составляет Трудовой кодекс РФ. Таким образом, привлечение к дисциплинарной ответственности осуществляется в порядке служебной подчиненности. Согласно Трудовому кодексу РФ дисциплинарными наказаниями являются предупреждение, выговор, увольнение.

**Гражданско-правовая ответственность** применяется за нарушения гражданско-правовых обязательств, причинение вреда (деликт), посягающие на имущественные или личные неимущественные правоотношения. Данный вид ответственности в Российской Федерации регламентируется Гражданским кодексом РФ. Сфера применения гражданско-правовой ответственности – отрасли частного права. Гражданско-правовая ответственность всегда носит имущественный характер. Главная ее цель – полное возмещение вреда, причиненного правонарушением. Субъектами, привлекаемыми к гражданско-правовой ответственности, являются суды. Меры гражданско-правовой ответственности – возмещение убытков, неустойка и др.

## Контрольные вопросы

1. Что такое правонарушение? Каковы его признаки?
2. Что такое состав правонарушения? Каковы его элементы?
3. Что такое преступление и каковы его признаки?
4. Что такое административное правонарушение? В чем его особенности?
5. Что такое гражданское правонарушение? В чем его особенности?
6. Что такое дисциплинарное правонарушение? В чем его особенности?
7. Какие еще виды проступков (правонарушений) можно выделить?
8. Что такое юридическая ответственность? Каковы ее признаки?
9. В чем состоят цели юридической ответственности?
10. Что понимается под основаниями юридической ответственности? Какие это основания?
11. Какие принципы относятся к принципам юридической ответственности?
12. Какие виды юридической ответственности существуют? В чем их различия (основания ответственности, меры ответственности и др.)?

## Практические задания

1. Изучите виды правонарушений (уголовное преступление, административное правонарушение, дисциплинарный проступок, гражданское правонарушение) и сравните их по следующим критериям: субъект, объект правонарушения, объективная сторона, субъективная сторона. Результаты сравнения представьте в виде таблицы.
2. Составьте таблицу «Виды юридической ответственности», сравнив их по следующим позициям:
  - цели ответственности;
  - основание для привлечения к ответственности;
  - санкции, характеризующие вид ответственности;
  - основания освобождения от ответственности;
  - орган, привлекающий к ответственности.
3. Сравните составы правонарушений, предусмотренных статьями 158 и 161 Уголовного кодекса РФ; статьями 196 и 197 УК РФ.
4. Составьте исковое заявление о взыскании убытков с должника (на основе дела, изложенного далее в задаче 10).

## Задачи

1. Четырнадцатилетний П., торопясь на занятия в школу, перебежал улицу перед близко идущим транспортом в неположенном месте.

В чем выразилось правонарушение подростка? Можно ли привлечь его к ответственности?

2. Гражданин Д. вошел в помещение аптеки и, угрожая ножом, потребовал от фармацевта З., чтобы она выдала ему 10 ампул промедола, который признается наркотическим средством. Испугавшись угроз, З. передала ампулы Д.

Будет ли З. привлечена к уголовной ответственности?

3. Водитель К. 6 сентября 2018 года, следуя из Екатеринбурга в Челябинск, превысил на 48 км/ч скорость, установленную для участка дороги в районе аэропорта. Вид правонарушения: административный проступок; субъект: водитель (физическое лицо, правоспособное в полном объеме); объект: безопасность дорожного движения; объективная сторона: 6 сентября, шоссе в районе аэропорта, превышение скорости на 48 км/ч; субъективная сторона: прямой умысел.

Охарактеризуйте по данному образцу вид каждого представленного ниже правонарушения и элементы его состава.

1) Гражданин К., 23 лет, поссорившись со своим приятелем на почве ревности, решил убить его. Подкараулив приятеля в подъезде, он нанес ему четыре удара ножом. От полученных травм пострадавший скончался.

2) Гражданин М., 39 лет, работающий охранником, назначил свидание продавщице находящегося поблизости магазина, вследствие чего в течение двух часов отсутствовал на охраняемом объекте.

4. Определите вид юридической ответственности:

а) наступает за совершение трудовых и иных служебных правонарушений, налагается руководителем предприятия или учреждения – \_\_\_\_\_;

б) наступает за причинение вреда имущественным и личным неимущественным правам других лиц, налагается судом или предусмотрена договором (например, в виде пени или неустойки) – \_\_\_\_\_;

в) наступает за совершение общественно опасных деяний, назначается исключительно судом – \_\_\_\_\_;

г) наступает за нарушение правил государственного управления, налагается компетентными в данной сфере государственного управления должностными лицами) – \_\_\_\_\_.

5. Являясь сотрудником районного суда, М. изготовила поддельный официальный документ (постановление президиума Московского городского суда), содержащий не соответствующие действительности сведения об отмене меры пресечения в виде содержания под стражей обвиняемого Ф. и об его освобождении. Данный документ был использован М. при организации побега из-под стражи Ф., который не был осведомлен о преступном умысле М. Поддельное постановление М. положила в папку для курьера суда, который, будучи не осведомленным о ее преступных намерениях, передал постановление сотрудникам СИЗО. Впоследствии сотрудники обнаружили факт подделки постановления и пресекли побег Ф.

Есть ли в действиях М. состав преступления – организация побега из-под стражи – и возможно ли привлечение ее к ответственности? При каких условиях наступает ответственность за приготовление к преступлению?

6. Водитель был привлечен к административной ответственности за оставление места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся (ч. 2 ст. 12.27 Кодекса РФ об административных правонарушениях), и был лишен прав на год. Как следует из материалов дела, из-под колес автомобиля под управлением этого водителя вылетел камень. Он повредил лобовое стекло движущейся следом машины, образовалась трещина. Согласно Правилам дорожного движения при дорожно-транспортном происшествии водитель, причастный к нему, обязан немедленно остановить (не трогать с места) транспортное средство, включить аварийную сигнализацию и выставить знак аварийной остановки, не перемещать предметы, имеющие отношение к происшествию.

Что такое дорожно-транспортное происшествие? Отвечает ли его признакам произошедшее событие? Есть ли здесь состав правонарушения?

7. В марте 2015 года Челябинский областной суд признал главу регионального управления Федеральной миграционной службы полковника Д. виновным по ч. 1 ст. 286 (превышение служебных полномочий), п. «в» ч. 5 ст. 290 Уголовного кодекса РФ (получение взятки в виде незаконного оказания услуг имущественного характера, в крупном размере). Установлено, что Д. помог директору одной из строительных фирм продлить сроки регистрации иностранным сотрудникам фирмы и получить разрешение на работу новой прибывшей группе. За свои услуги глава УФМС потребовал выполнить проектные и строительные работы по возведению коттеджей его сыну и дочери. С июня 2008 года по сентябрь 2009 года организация за свой счет возвела два объекта. Сумма затрат составила более 5,7 млн рублей. Д. был приговорен к пяти годам лишения свободы в исправительной колонии строгого режима и штрафу в размере 500 000 рублей.

Кроме того, суд постановил взыскать с Д. в доход государства 5,7 млн рублей – стоимость имущества, полученного в качестве взятки. Взяткодатель А. потребовал с осужденного возмещение материального ущерба, утверждая, что имел место факт вымогательства взятки (что не нашло подтверждения).

Может ли взяткодатель рассчитывать на возмещение ущерба? Каким будет решение суда?

8. Руководство аэропорта предложило работникам летно-подъемного состава, работавшим по трудовым договорам, заключенным на неопределенный срок, перезаключить трудовые договоры на определенный срок. Некоторые работники отказались от предложения и продолжили работать по ранее заключенным трудовым договорам. В дальнейшем выяснилось, что в трудовых договорах работников, оформивших срочные трудовые договоры, предусмотрена более высокая заработная плата, чем у работников, отказавшихся перезаключать договоры. Возник трудовой спор, работники обратились в суд с требованием защиты своих прав и устранения дискриминации в оплате труда.

Нарушены ли работодателем нормы закона? Если законодательство нарушено, какую ответственность понесет работодатель?

9. Общество с ограниченной ответственностью обратилось с иском к ответчику о взыскании убытков, причиненных в результате дорожно-транспортного происшествия, участниками которого были работники истца и ответчика. Суд первой инстанции удовлетворил требование исходя из того, что в деле присутствуют все элементы, необходимые для установления факта возникновения деликтных правоотношений. Дело поступило в апелляционную инстанцию. Установлено, что вред причинен истцу в результате дорожно-транспортного происшествия. Из протокола об административном правонарушении следует, что водитель, управляя автомашиной «МАЗ», нарушил расположение транспортных средств на проезжей части (дистанцию с впереди идущей автомашиной под управлением водителя ответчика). Постановлением по делу об административном правонарушении водитель истца подвергнут штрафу в размере 200 рублей. В протоколе и постановлении указано только на нарушение водителем пункта 9.10 Правил дорожного движения. Сведений о наличии факта дорожно-транспортного происшествия и выводов о вине участников последнего в них не содержится. Из схемы происшествия видно, что произошло оно вследствие взаимодействия трех транспортных средств, являющихся источниками повышенной опасности. Сведения о водителе третьего автомобиля и его роли в происшествии в материалах дела отсутствуют.

Из имеющихся документов следует, что у автомашины истца основные повреждения находятся на передней части, а не на задней, которой она взаимодействовала с автомашиной, принадлежащей ответчику. Согласно сведениям полка ДПС ГИБДД административный материал по факту дорожно-транспортного происшествия утерян, объяснения водителей отсутствуют. Истцом не представлены оригиналы протокола об административном правонарушении, постановления по делу об административном правонарушении, другие материалы дорожно-транспортного происшествия, на которые истец ссылается как на доказательство противоправности поведения водителя и его вины в произошедшем.

Можно ли сделать вывод о вине водителя автомобиля, принадлежащего ответчику, при данных доказательствах? Удовлетворят ли требования истца?

10. В соответствии с договором заказчик (предприятие «Ярстройтранс») обязан был обеспечить снабжение подрядчика (трест «Ярнефтехимстрой») цементом для ввода подрядчиком в действие собственной производственной базы. Однако цемент поставлялся заказчиком с просрочкой, в связи с чем ему была направлена претензия. Позднее был предъявлен иск о возмещении убытков. Ответчик иск не признал. Доказывая отсутствие своей вины, он сослался на то, что цемент должен был поставлять цементный завод, причем водным путем. Прибывшие в адрес заказчика речные суда Волжского пароходства по своим габаритам значительно превышали предельные рабочие положения грузозахватных механизмов, имеющих в порту. Речные суда не перекрывались вылетом стрелы перегружателя, и, чтобы взять груз с противоположного борта баржи, требовались большие трудозатраты на подгребание этого груза в зону действия всасывающего механизма. Имеющиеся в порту перегружатели цемента спроектированы и построены из расчета приемки цемента с судов меньшей грузоподъемности и давно не изготавливаются. Ответчик других средств выгрузки не имеет.

Имеется ли в действиях предприятия «Ярстройтранс» правонарушение? Есть ли основания для освобождения предприятия от гражданско-правовой ответственности? Какое решение вынесет суд по существу спора?

11. Птицефабрика обратилась с иском к своему работнику А. о взыскании с него ущерба в размере 55 000 руб. В обоснование заявленных требований истец указал, что ответчик был принят на работу машинистом холодильно-компрессорного оборудования и с ним был заключен договор о полной материальной ответственности. Ответчик допустил халатность

и не проверил работу компрессора. Компрессор остановился, но А. не принял мер к его запуску. В результате произошла разморозка холодильных камер, хранящиеся в них мясо было испорчено и утилизировано. Вины А. не признал и объяснил, что в его обязанности входило проверять работу компрессора и следить за температурой в холодильных камерах по специальному прибору, а доступа к самим камерам у него нет. Во время дежурства А. прибор, по которому отслеживалась температура в холодильных установках, находился в ремонте. Главный энергетик пояснил, что данному прибору действительно потребовался ремонт, поскольку он вышел из строя после грозы. Отсюда следует, что работу компрессора А. проконтролировать мог, а температуру в холодильных камерах – нет, поскольку доступа к ним он не имел.

Проанализируйте элементы состава правонарушения. Доказана ли противоправность поведения работника? Есть ли причинная связь между поведением работника и наступившим ущербом, имеется ли вина работника? Правомерно ли заключение с А. договора о полной материальной ответственности? Как будет решено дело?

## Тест

1. Правомерное поведение в зависимости от его мотивов подразделяется:

- а) на действие и бездействие;
- б) пассивное, обычное и активное;
- в) поведение, основанное на уважительном отношении к праву, на конформистских началах, на страхе перед применением мер государственного принуждения.

2. Общественная опасность правонарушения состоит:

- а) в нарушении норм права;
- б) в том, что правонарушения совершаются умышленно или по неосторожности;

в) в причинении вреда интересам личности, общества или государства;

г) в массовом характере правонарушения.

3. К элементам состава правонарушения относятся:

- а) объект, субъект, объективная и субъективная стороны;
- б) причина и следствие;
- в) объект, субъект и содержание;
- г) условия, мотив, цель.

4. Субъектом правонарушения по российскому законодательству не может быть:

- а) физическое лицо;
- б) юридическое лицо;
- в) животное;
- г) вещь.

5. Понятие «правовое поведение» включает следующие разновидности юридически значимого поведения:

- а) гражданские деликты и административные правонарушения;
- б) юридические акты и юридические поступки;
- в) правомерное и противоправное поведение.

6. Основными функциями юридической ответственности являются:

- а) регулятивная и охранительная;
- б) карательная (штрафная) и воспитательная;
- в) правоохранительная и социальная.

7. Из представленных ниже вариантов исключите несуществующие виды юридической ответственности:

- а) карательная;
- б) охранительная;
- в) административная;
- г) гражданско-правовая;
- д) дисциплинарная.

8. К уголовной ответственности можно привлечь за совершение:

- а) любого нарушения личных прав;
- б) гражданско-правового деликта;
- в) группового нарушения административных правил;
- г) общественно опасного деяния;
- д) дисциплинарного проступка.

9. Принципом юридической ответственности не является:

- а) законность;
- б) справедливость;
- в) относительность;
- г) презумпция невиновности.

10. Может ли наступить юридическая ответственность без вины? Правильный ответ:

- а) не может, так как отсутствует состав правонарушения;
- б) может в случае причинения вреда источником повышенной опасности, а также в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства при осуществлении предпринимательской деятельности;
- в) правильного ответа нет.

11. Целями юридической ответственности являются:

- а) защита правопорядка;
- б) воспитание у граждан уважения к праву;
- в) принуждение к повиновению.

12. Соотнесите каждое деяние с видом юридической ответственности.

Деяния:

- а) гражданин пришел на работу в нетрезвом виде;
- б) гражданин перебежал проезжую часть в неполюженном месте;
- в) гражданин тайно похитил автомобиль;
- г) судья оскорбил потерпевшего в зале судебного заседания;
- д) гражданин проехал в метро без билета;
- е) гражданин, двигаясь на большой скорости, совершил наезд на пешехода, который впоследствии скончался;
- ж) фирма нарушила условия договора по поставке товара в определенный срок.

Виды юридической ответственности:

- 1) уголовная;
- 2) административная;
- 3) дисциплинарная;
- 4) гражданская.

13. К основаниям освобождения от юридической ответственности относятся:

- а) крайняя необходимость;
- б) амнистия;
- в) невменяемость;
- г) помилование;
- д) отсрочка исполнения приговора;
- е) необходимая оборона.

14. Юридическая ответственность налагается от имени:

- а) потерпевшего;
- б) государства;
- в) администрации;
- г) народа.

15. Укажите основные положения презумпции невиновности:

- а) бремя доказывания лежит на лицах, ведущих судопроизводство, следствие или дознание;
- б) неотвратимость наказания за совершенное правонарушение;
- в) предание обвиняемого суду не предпрещает вопроса о его виновности;

г) гарантированность основных прав и свобод граждан;  
д) все сомнения, которые не представляется возможным разрешить, толкуются в пользу подсудимого.

16. За совершение гражданских проступков, как правило, предусматривается:

- а) имущественная ответственность;
- б) уголовная ответственность;
- в) дисциплинарная ответственность;
- г) административная ответственность.

17. К признакам юридической ответственности относится:

- а) применение взысканий к нарушителю;
- б) публичное порицание;
- в) претерпевание лишения;
- г) регламентация правом.

## **10. ПОНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **10.1. Конституционное право РФ – ведущая отрасль российского права**

Термином «конституционное право» (или «государственное право») именуется одна из отраслей права и правовой науки, а также одна из многочисленных юридических учебных дисциплин. Безусловно, что между этими тремя понятиями конституционного права существует тесная взаимосвязь.

Прежде чем раскрыть содержание указанных понятий конституционного права, необходимо дать характеристику соотношения конституционного права и государственного права. Как известно, в Советском государстве формировалось и изучалось советское государственное право, которое принципиально отличается от конституционного права в его гуманистическом понимании.

Конституционное право – это более высокий в демократическом, гуманистическом и социальном смысле уровень, степень развития государственного права. Смысловой центр конституционного права, его оценочные базовые категории (в отличие от государственного права) смещаются от обезличенного государства, что характерно для авторитарных режимов, к человеку, его интересам и потребностям, к универсальным общечеловеческим ценностям, поскольку именно человек является собой тот «первокирпичик», который лежит в основании демократического правового граждан-

ского общества. Однако в некоторых странах (например, в ФРГ) понятие «государственное право» идентично понятию «конституционное право».

Конституционное право Российской Федерации является ведущей отраслью в системе права РФ. Среди почти трех десятков отраслей права, действующих в России, конституционное право объективно и закономерно занимает лидирующее, основополагающее место, так как правовые нормы, его составляющие, охватывают своим регулированием особо значимые фундаментальные общественные отношения. Нормы конституционного права юридически первичны, содержат исходный правовой материал. Отсюда конституционное право является своего рода центром юридической системы, ее главным юридическим началом.

Как известно из общей теории права, главными критериями определения той или иной отрасли права, отграничения ее от других отраслей права являются предмет и метод правового регулирования.

Под предметом правового регулирования конституционного права понимается совокупность определенных общественных отношений, урегулированных (или объективно подлежащих регулированию) конституционно-правовыми нормами. В отличие от других отраслей права, нормы которых регулируют те или иные отдельные стороны общественных отношений, связанных с функционированием российского общества и Российского государства, конституционное право охватывает эти общественные отношения в целом. Однако его нормы регулируют лишь тот срез общественных отношений, которые относятся к базовым, фундаментальным, то есть составляют конституционно-правовые основы современного развития и функционирования Российского государства и российского общества.

Можно сказать, что конституционное право надо понимать как совокупность общих принципов всей правовой системы страны и всех входящих в нее отраслей права.

Конституционное право РФ имеет своим предметом правового регулирования круг общественных отношений, связанных:

– с основами конституционного строя РФ, то есть с фундаментальными конституционными принципами, на которых строятся и функционируют современное Российское государство и российское общество;

– основами правового статуса личности, или, иначе говоря, конституционно-правовым статусом человека и гражданина РФ;

– государственным устройством современного Российского государства, его федеративной формой, характером взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов;

– конституционными основами организации и функционирования публичной власти в РФ;

– конституционными поправками и пересмотром Конституции РФ.

Таковы в самом общем, концентрированном виде блоки общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования конституционного права РФ. Однако в этих блоках существуют многочисленные более конкретные общественные отношения, регулируемые нормами конституционного права.

Наряду с предметом правового регулирования конституционное право Российской Федерации имеет свой метод правового регулирования. Его можно было бы назвать методом конституционного регулирования, обеспечивающим воздействие норм конституционного права на общественные отношения. Метод конституционного регулирования в наибольшем объеме и с наибольшей юридической силой обеспечивает охрану прав и интересов личности, общества и государства.

Обобщая вышесказанное, можно дать следующее определение: конституционное право РФ – ведущая отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с основами конституционного строя РФ, конституционно-правовым статусом человека и гражданина РФ, федеративным устройством Российского государства, основами организации и функционирования органов публичной власти в РФ, поправками и пересмотром Конституции РФ, осуществлением конституционного контроля.

## 10.2. Конституционно-правовые нормы и отношения

Юридическое содержание, юридическая сущность конституционного права как отрасли права раскрывается, прежде всего, через анализ, характеристику правовых норм, его составляющих, а также регулируемых ими общественных отношений.

Прежде всего, следует подчеркнуть, что конституционно-правовым нормам свойственны все те общие признаки, которыми характеризуются нормы права вообще, безотносительно к их отраслевой принадлежности.

Вместе с тем **конституционно-правовые нормы обладают определенной спецификой**, обусловленной особенностями предмета правового регулирования данной отрасли права, что отличает их от норм других отраслей права.

Выделим наиболее типичные, характерные для конституционно-правовых норм особенности.

Во-первых, это особое содержание регулируемых ими общественных отношений. Нормы конституционного права регулируют, как отмечалось выше, общественные отношения основополагающего, фундаментального характера, касающиеся правовых основ Российского государства и российского общества.

Во-вторых, их правовыми источниками являются наиболее значимые с точки зрения юридической субординации нормативно-правовые акты. И главный среди них – Конституция Российской Федерации.

В-третьих, нормы конституционного права, в отличие от норм других отраслей права, носят первичный, учредительный характер. Они образуют конституционно-правовую основу, базу для формирования и развития всех отраслей права, закрепляют основополагающие конституционно-правовые институты.

В-четвертых, специфика конституционно-правовых норм проявляется также в своеобразии их видов. Среди этих норм, наряду с регулятивными и охранительными, значительное количество составляют нормы специализированного характера. Это нормы-принципы, нормы-цели, нормы-задачи, дефинитивные нормы и т. п.

В-пятых, конституционно-правовые нормы по своей внутренней структуре отличаются тем, что, как правило, они состоят лишь из одной диспозиции, реже – гипотезы и диспозиции, и лишь в отдельных случаях имеется санкция.

В-шестых, конституционно-правовые нормы обеспечиваются особым механизмом реализации. Наряду с использованием непосредственных и правоприменительных форм реализации конституционно-правовые нормы нередко реализуются в так называемых отношениях общего характера, или правового состояния (например, состояние субъектов в составе РФ, состояние в гражданстве РФ и др.).

Обладая специфическими чертами по сравнению с нормами других отраслей права, конституционно-правовые нормы сами по себе характеризуются многообразием, отличаются друг от друга по многим признакам.

**Конституционно-правовые отношения** наряду с тем, что им свойственны общие черты, присущие всем правоотношениям, тоже обладают **определенной спецификой**.

Как известно, состав любого правоотношения включает три элемента: субъекты правоотношения; субъективные права и юридические обязанности; объекты правоотношения. Именно эти элементы состава конституционно-правовых отношений характеризуются целым рядом отличительных признаков. Прежде всего это касается субъектного состава конституционно-правовых отношений.

Субъектами конституционно-правовых отношений выступают такие специфические субъекты права, как российский народ в целом, Российское государство, субъекты РФ (республика, область, край и т. д.), федеральные органы государственной власти (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, его палаты и т. д.), органы государственной власти субъектов РФ, избирательные комиссии, избирательные объединения, судебные органы конституционного контроля.

Кроме этих, специфических для конституционно-правовых отношений, субъектов в качестве таковых могут выступать отдельные граждане, их общественные объединения и т. д.

Можно сказать, что субъектами конституционно-правовых отношений могут быть любые физические и юридические лица, органы, учреждения и организации, если на них конституционно-правовыми нормами возлагаются определенные конституционно-правовые обязанности и если им предоставляются определенные конституционные права.

Специфический характер носят и объекты конституционно-правовых отношений. Это государственная территория, государственные границы, государственный суверенитет, федеральная казна и т. д.

### **10.3. Источники конституционного права РФ как отрасли права**

Юридические формы, в которых выражены и закреплены нормы конституционного права, называются **п р а в о в ы м и** **и** **с** **т** **о** **ч** **н** **и** **к** **и** **к** **о** **н** **с** **т** **и** **т** **у** **ц** **и** **о** **н** **н** **о** **г** **о** **п** **р** **а** **в** **а** **Р** **Ф** **к** **а** **к** **о** **т** **р** **а** **с** **л** **и** **п** **р** **а** **в** **а**.

В Российской Федерации источниками конституционного права (как, впрочем, и всех других отраслей права) выступают нормативные правовые акты (законы, указы, постановления государственных органов и т. п.). Однако это не любые нормативно-правовые акты, а лишь те из них, которые содержат именно конституционно-правовые нормы и являются в данный момент действующими.

Учитывая федеративный характер государственного устройства РФ, необходимо различать источники конституционного права федерального уровня и источники конституционного права уровня субъектов РФ, хотя последние являются составным элементом, звеном общероссийской правовой системы.

Кроме внутрисубъектных источников конституционного права РФ к таковым относятся также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ.

Система федеральных нормативно-правовых актов, являющихся источниками конституционного права, достаточно много-

образна. В зависимости от формы, содержания, а также юридической силы все их можно классифицировать по нескольким видам (группам).

Во-первых, это прежде всего Конституция РФ. Она является ключевым источником конституционного права. Нормы, содержащиеся в Конституции, полностью относятся к нормам конституционного права. При том, что Конституция как Основной закон – важнейший источник всех отраслей права, поскольку ее нормы носят первичный учредительный характер, выступают базой для текущего законодательства, главным источником она служит именно для конституционного права.

Во-вторых, важными источниками конституционного права являются: Декларация о государственном суверенитете РСФСР 1990 года и Декларация прав и свобод человека и гражданина РСФСР 1991 года. Эти документы носят конституционно-правовой характер и остаются действующими.

В-третьих, это Федеративный договор от 31 марта 1992 года о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Договор носит конституционный характер и остается действующим, хотя в соответствии с Конституцией РФ (п. 2 второго раздела) в случае противоречия его норм нормам действующей Конституции действуют нормы последней.

К этому виду источников конституционного права относятся также договоры между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий между ними.

В-четвертых, значительный по объему вид источников конституционного права составляют федеральные конституционные законы (ФКЗ) и федеральные законы (ФЗ), содержащие нормы конституционного права. В числе данных законов – ФКЗ «О референдуме РФ», «О Конституционном Суде РФ», «О Правительстве РФ», «О судебной системе РФ», «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» и др.; ФЗ «О гражданстве РФ», «О выборах Президен-

та РФ», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ», «О Счетной палате РФ», «О порядке опубликования и вступления в силу ФЗ, ФКЗ, ФЗ и актов палат ФС РФ» и др. Ныне действующая Конституция РФ предусматривает принятие свыше 60 законов, из них федеральных конституционных законов – по четырнадцати вопросам.

В-пятых, к источникам конституционного права относятся нормативные постановления палат Федерального Собрания РФ, а также их регламенты.

В-шестых, источниками конституционного права могут быть также отдельные нормативные указы Президента РФ и постановления Правительства РФ (например, Указ Президента РФ от 23 мая 1996 года «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»).

В-седьмых, к источникам конституционного права относятся все акты, принимаемые Конституционным Судом РФ в порядке осуществления им конституционного контроля.

Относительно последнего вида источников конституционного права РФ существуют различные точки зрения. Одни ученые высказывают сомнение в том, что решения Конституционного Суда РФ носят нормативно-правовой характер (а следовательно, правовым источником они быть не могут). Другие, напротив, считают, что постановления и определения КС РФ, принимаемые последним в результате реализации им функции конституционного контроля, особенно по вопросам толкования отдельных положений Конституции РФ, носят характер правовых источников, в том числе и источников конституционного права РФ.

К источникам конституционного права на уровне субъектов Российской Федерации относятся их конституции (уставы), законы и другие нормативно-правовые акты, содержащие нормы конституционного права.

## 10.4. Конституционное право РФ как наука

Наука конституционного права является составной частью всей правовой юридической науки.

Поскольку наука конституционного права относится к числу отраслевых наук, она имеет своим предметом изучение конституционного права как отрасли российского права, раскрывает его место в системе других отраслей права, формулирует основные научные понятия и категории, которыми оперирует современное конституционное законодательство.

Во взаимосвязи с указанной проблематикой наука конституционного права занимается исследованием конституционно-правовых норм, анализом их объективированных форм (источников), а также процессов, связанных с реализацией данных норм. Поэтому к предмету науки конституционного права относятся также конституционно-правовые отношения, специфика их элементного состава и содержания. Наука конституционного права выявляет эффективность действия конституционно-правовых норм, вырабатывает научные рекомендации по ее повышению.

С этой целью наука конституционного права изучает практику функционирования государственного механизма в той части, в которой это относится к предмету правового регулирования конституционного права как отрасли.

На основе изучения и исследования широкого комплекса конституционно-правовых отношений и институтов наука конституционного права призвана давать теоретические обоснования необходимых пределов их конституционно-правового регулирования и закрепления.

Ведущее положение науки конституционного права среди других юридических наук определяют те задачи, которые стоят перед этой наукой в современной России. Среди них:

– научное обоснование формирования в России действительно новой отрасли, именуемой конституционным правом; более углубленная теоретическая разработка таких проблем, как предмет и метод этой отрасли права, нормы, ее составляющие, и отноше-

ния, ими регулируемые; источники конституционного права, конституционное законодательство и т. д.;

– широкий круг актуальных проблем, касающихся понятия, содержания, формы конституции вообще и Конституции РФ в частности, конституционных процессов, происходящих в современной России;

– теоретическое обоснование с позиций современного конституционализма такого нового для России понятия, как «основы конституционного строя»;

– важнейший блок научно-конституционных проблем (конституционно-правовой статус человека и гражданина в РФ, неотчуждаемость принадлежащих ему основных прав и свобод, их эффективная гарантированность и защищенность, проблемы российского гражданства и т. п.);

– конституционно-правовые проблемы гражданского общества в РФ, являющиеся с научной точки зрения практически неразработанными;

– блок проблем, связанных с государственным устройством современного Российского государства, его федеративной формой, теоретическим обоснованием принципа федерализма и его практической реализацией в отношениях между РФ и ее субъектами, а также между последними;

– проблемы организации и функционирования российского государственного механизма на основе принципа разделения властей; теоретическое обоснование и правовое регулирование таких ключевых государственно-правовых институтов, как институт Президента РФ, институт российского парламентаризма, институты исполнительной и судебной власти, сдержек и противовесов и т. д.).

Изучение указанных и других проблем, связанных со сферой регулируемых отраслью конституционного права отношений, составляет *предмет* науки конституционного права. Сами же выводы, теоретические положения и рекомендации – *содержание* этой науки.

Обобщая вышесказанное, можно дать следующее определение: конституционное право РФ как наука – это система взглядов, принципов, идей, представлений, юриди-

ческих, политологических и государствоведческих знаний, выраженных через научные понятия и категории, о конституционно-правовых нормах и регулируемых ими общественных отношениях, охватывающих основы организации и функционирования современного российского общества и государства, принципы конституционного строя, основы правового положения личности, организацию и формы осуществления публичной власти в России.

## **10.5. Конституционное право РФ как учебная дисциплина**

Конституционное право РФ как учебная дисциплина является одной из ведущих в системе юридических учебных дисциплин. Именно с нее начинается изучение отраслевых юридических дисциплин. Учебные планы по юриспруденции, а также по другим специальностям, включающие юридические дисциплины, не могут игнорировать данное положение, ибо в противном случае будет нарушена сама логика познания государственно-правовых явлений. Конституционное право – это ведущая базовая отрасль права и правовой науки. Естественно, что студент, не изучивший основополагающие институты конституционного права, не получивший представления о его правовых источниках (и прежде всего – о конституции), вряд ли сможет должным образом освоить последующие юридические учебные дисциплины и курсы.

Как учебная дисциплина конституционное право опирается на науку конституционного права. Цель данной дисциплины – доведение до обучаемых при помощи методических и педагогических приемов уже добытых наукой конституционного права знаний, при этом в тех объемах и пределах, которые необходимы для подготовки высокопрофессиональных юристов и других специалистов в области государственного управления и местного самоуправления.

Конституционное право Российской Федерации как учебная дисциплина находит свое отражение в соответствующей учебной программе.

## Контрольные вопросы

1. Можно ли считать конституционное право Российской Федерации совокупностью общих принципов всей правовой системы страны и всех входящих в нее отраслей права?

2. Не поглощает ли конституционное право РФ все другие отрасли права?

3. По каким критериям можно провести различие между конституционным правом и административным правом как публично-правовыми отраслями российского права?

4. Каковы объективные критерии формирования в современной России права конституционного, а не государственного?

5. Может ли частное право (например, гражданское право) обладать приоритетом перед публичным правом (конституционным, административным и др.) в современной России?

6. Как схематично раскрыть соотношение конституционно-правовых норм с нормами других отраслей права в российской правовой системе?

7. Какие можно привести примеры конституционно-правовых норм, состоящих: а) только из диспозиции; б) из гипотезы и диспозиции; в) гипотезы и санкции?

8. Как соотносятся между собой конституционно-правовые институты с точки зрения юридической силы норм, их образующих?

9. В каких конституционно-правовых отношениях народ – обязательный их субъект?

10. Как называются конституционно-правовые отношения, в которых обязательным субъектом выступают отдельные нации и народности РФ?

11. В каких конституционно-правовых отношениях территория РФ является их объектом?

12. Чем отличается правовой источник конституционного права РФ от материального и исторического источников этой отрасли права?

13. Что представляет собой так называемые «чистые» (или исключительные) правовые источники конституционного права РФ как отрасли права?

14. Является ли источником конституционного права РФ заключение Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления для отрешения его от должности?

15. По каким критериям различаются конституционно-правовые нормативные акты как источники отрасли и как источники науки конституционного права РФ?

## Практическое задание

Проанализируйте и выделите в Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию (2021 г.) проблемы конституционно-правового характера.

### Тест

1. Отрасль конституционного права РФ – это:
  - а) система представлений о конституционном праве РФ;
  - б) система юридических норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений;
  - в) систематизированное изложение предмета в учебнике;
  - г) совокупность законов парламента, указов Президента РФ, других нормативных актов.
2. Объект регулирования конституционного права РФ – это:
  - а) отношения граждан, юридических лиц и органов государства;
  - б) система органов государства;
  - в) устройство государства;
  - г) властеотношения;
  - д) отношения граждан, политических партий и органов государства;
  - е) основы экономической, социальной политической систем, духовной жизни общества, правового положения человека и гражданина;
  - ж) установление взаимосвязей общества, государства, коллектива и личности путем использования государственной власти;
  - з) охрана прав и свобод человека и устройство государства и государственной власти.
3. В конституционном праве РФ к основным методам регулирования относятся методы:
  - а) императивные;
  - б) диспозитивные;
  - в) координации;
  - г) субординации;
  - д) договорные.
4. В конституционном праве РФ используются методы:
  - а) дозволения;
  - б) запрета;
  - в) анализа;

- г) синтеза;
  - д) требований;
  - е) репрессий.
5. К институтам конституционного права РФ относятся:
- а) Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ;
  - б) Институт государства и права РАН;
  - в) Конституционный Суд РФ;
  - г) институт конституционного контроля;
  - д) институт президентства;
  - е) институт референдума;
  - ж) институт мэров городов.
6. К источникам конституционного права РФ относятся:
- а) Конституция РФ;
  - б) конституции, уставы субъектов РФ;
  - в) федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ;
  - г) постановления Пленума Верховного Суда РФ;
  - д) распоряжения Президента РФ;
  - е) международные договоры РФ;
  - ж) договоры между РФ и субъектами РФ, а также между их государственными органами;
  - з) акты уставных судов краев, областей и других субъектов РФ;
  - и) Коран в некоторых республиках в составе РФ.
6. Наука конституционного права – это:
- а) книги, учебники, учебные пособия по вопросам российского конституционного права;
  - б) сборники законов и иных правовых актов;
  - в) совокупность положений, выводов, гипотез, доктрин о действующем конституционном праве РФ как отрасли права;
  - г) содержание учебников;
  - д) учебный курс.

# 11. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## 11.1. Общетеоретические положения о происхождении, сущности конституции и ее определение

Конституция – явление комплексное, многоплановое и сложное. Различные теоретические аспекты этого явления составляют в целом *учение о конституции*. Теория конституции является предметом исследования различных общественных наук: исторических, политологических, философских и, конечно же, юридических. Причем среди последних конституционное право играет первостепенную роль, так как, во-первых, конституция составляет его правовую основу, является его главным правовым источником. Во-вторых, конституция по своей форме – это закон, притом основной закон государства, что предполагает, прежде всего, политико-правовой анализ этого закона, характеристику его юридических черт, свойств и механизмов действия.

Вопросы формы и содержания такого явления, как конституция, ее исторического развития до сих пор являются дискуссионными как в отечественной литературе, так и в зарубежной.

Прежде всего, о самом термине «конституция». Как известно, термин латинского происхождения *constitution* означает «установление», «учреждение», «устройство». Этим термином еще в I в. до нашей эры древнеримские императоры именовали свои различные акты. В средние века в феодальных государствах документами с таким названием закреплялись, как правило, привилегии феодалов. Но ни в первом, ни во втором случае указанные документы ничего общего не имели с конституциями как основными законами государства, впервые появившимися в конце XVIII в. вначале в США (1787 год), а затем во Франции (1791 год) и Польше (1791 год).

Конституция как основной закон государства появляется в ту историческую эпоху, которая характеризуется юридическим равенством граждан или подданных. Она подтверждала своим содер-

жанием это равенство, закрепляла естественные права и свободы человека и гражданина и тем самым ограничивала всевластие государства.

Однако распространено мнение о том, что конституцию имели все страны во все времена, так как конституция представляет собой фактическое соотношение сил, существующих в стране. Новейшему времени свойственны именно писанные конституции. До их появления существовали конституции неписанные.

Существуют разные подходы к определению понятия «конституция». Так, представители классового подхода трактуют конституцию как выражение действительного соотношения сил в классовой борьбе. Согласно этой точке зрения конституция – это, прежде всего, политико-идеологический документ.

Другой подход к определению понятия «конституция» характерен для большинства немарксистских школ и направлений. Суть их понимания конституции, напротив, – почти полное игнорирование ее классовой сущности и назначения и подчеркивание универсального правового характера для всего общества, для всех его классов и слоев. Представители этого подхода рассматривают конституцию как совокупность положений, которые регулируют устройство государства, принципы его организации, форму и структуру, а также принципиальное положение индивида по отношению к государственной власти.

Вместе с тем отмечаются и иные стороны конституции: ее основополагающий характер для всей правовой системы, наивысшая сила ее норм, отражение и защита в ней ценностей нации и другие.

Существует также комплексный (системный) подход к определению понятия «конституция». Согласно этому подходу конституция понимается:

- 1) в формальном смысле – как собственно текст основного закона (законов);
- 2) в правовом смысле – как связанность государства правом, неотчуждаемыми правами и свободами человека;
- 3) в политологическом смысле – как механизм осуществления публичной политической власти.

Достаточно обобщенное определение понятия «конституция», принятое ныне в науке конституционного права, таково: **к о н с т и т у ц и я** – это основной закон (либо система законов), закрепляющий основы общественного и государственного устройства страны, систему ее государственных органов, основные начала их организации и деятельности, основы правового статуса человека и гражданина, устанавливающие порядок внесения в конституцию поправок, изменений и дополнений.

В идеале конституция в современном демократическом ее понимании должна выражать интересы не только и не столько государства, сколько гражданского общества в целом. Исходя из этого конституция должна обеспечивать прежде всего правовую базу эффективного решения «общих дел» гражданского общества, а также представлять собой стабильную систему его жизнеобеспечения, предусматривающую механизмы самосохранения и саморазвития. Она должна в максимально возможной степени способствовать реализации интересов человека и общественному прогрессу. Иными словами, конституция необходима для нормального функционирования гражданского общества и государства, для организации их внутреннего единства и обеспечения эффективных взаимоотношений с внешним миром.

## 11.2. Виды конституций

Конституции разных государств, государственных образований в силу целого ряда причин различаются между собой. В теории конституционализма принято выделять виды конституций по форме их выражения, действительности положений, субъектам и порядку принятия, их содержанию.

**Форма выражения конституции.** По форме выражения выделяют конституции писанные и неписанные.

**Писаная конституция** – нормативный правовой акт, целостно регулирующий вопросы конституционного значения. Писаная конституция может быть единственным и единственным актом, как, например, Конституция США. Однако она может представлять собой

и несколько актов (их частей), содержательно дополняющих друг друга и формально провозглашенных составными частями единой конституции. Так, современная Конституция Франции включает в себя Конституцию 1958 года, Декларацию 1789 года, преамбулу к Конституции 1946 года.

**Неписаная конституция** – совокупность обычных по форме законов, судебных актов, обычаев (например, конституции Великобритании<sup>1</sup>, Новой Зеландии). Составляющие неписаную конституцию источники не дают каждый по отдельности цельную модель общественно-государственной жизни в своих странах. Они формально не являются единым актом или официальным сводом актов и не отграничивают себя от других правовых источников по признаку особой юридической силы.

Писаная и неписаная конституции в изложенном понимании выражены в одном или нескольких правовых актах. Поэтому их относят еще к виду *юридических* конституций, отличая от конституций *фактических*. Фактическая конституция – это действительный строй общественно-государственных отношений, в той или иной мере соответствующий предписаниям юридической конституции.

**Действенность положений.** С точки зрения действенности конституционных норм юридические конституции разделяют на реальные и фиктивные.

**Реальная конституция** – та, чьи предписания воплощены в действительности, а юридическая и фактическая конституции совпадают.

**Фиктивная конституция** закрепляет принципы и институты, либо отсутствующие в действительности, либо на практике отличающиеся от их конституционной модели.

В жизни трудно найти конституцию, которая бы во всех своих положениях была строго реальной или строго фиктивной. Поэтому важно с точки зрения реальности или фиктивности оценивать отдельные конституционные нормы, институты.

---

<sup>1</sup> Тексты актов, образующих неписаную конституцию Великобритании, см.: Конституции зарубежных государств / сост. В. В. Маклаков. Москва : БЕК, 1996. С. 57–87.

**Субъекты принятия.** По субъектам принятия выделяются конституции дарованные (октроированные) и исходящие от народа (народные конституции).

**Дарованная конституция** вводится в действие актом главы государства (высшего исполнительного органа власти), как, например, Конституция Катара. Дарованной конституцией являлись основные государственные законы Российской империи 1906 года, введенные в действие актом российского императора.

**Народная конституция** может приниматься на референдуме, парламентом, высшим органом власти, сформированным исключительно для принятия конституции (учредительное собрание, конституционное собрание).

**Порядок принятия.** По порядку принятия (изменения) все конституции принимаются и изменяются в том же порядке, что и обычные законы государства.

Жесткая конституция – основной закон, принимаемый и изменяемый в более усложненном порядке, чем обычные законы соответствующей страны. Ужесточение изменения конституции диктуется в условиях конкретных государств разными причинами. Среди них – стремление политически и экономически преобладающих в обществе групп, заинтересованных в неизменности конституции, обеспечить ее устойчивость; необходимость обеспечить устойчивое развитие общества, государства, законодательства без постоянных «встрясок» и др. Большинство писанных конституций являются по порядку принятия жесткими.

**Содержание конституций.** Иногда в основу разделения конституций на виды кладут отдельные элементы их содержания. Так, различают конституции по закрепляемой ими форме государственного устройства (конституции унитарных, федеративных государств, федеральные конституции и конституции субъектов федерации); форме правления (конституции президентских, парламентских республик, ограниченных монархий).

### 11.3. Юридические свойства Конституции РФ 1993 года

Конституция РФ 1993 года является писаной. Она принята в виде отдельного моноакта на референдуме. Подавляющее большинство положений Конституции РФ изменяются в жестком порядке, за исключением внесения в ее статью 65 новых наименований субъектов Федерации (способы принятия, изменения Конституции РФ будут раскрыты позже).

**Прямое действие.** Конституция РФ имеет прямое, непосредственное действие (ч. 1 ст. 15, ст. 18). Заранее невозможно нормативно упорядочить все проявления жизнедеятельности, следовательно в правовой системе должны быть средства, которые при отсутствии отраслевых норм позволяют разрешать конкретные жизненные затруднения. Именно на этом и специализируются конституционные нормы, предназначенные для закрытия «белых пятен» правоприменительной практики. Конституция действует прямо и тогда, когда имеющиеся правовые нормы ей не соответствуют. Прямое, или непосредственное, действие конституционных норм означает право граждан непосредственно опираться на них при осуществлении своих прав. Например, при обращении к суду за защитой права на благоприятную окружающую среду гражданину достаточно указать на конституционную норму (ст. 42) как на источник закрепления данного права. Он не обязан ссылаться на нормы экологического, санитарно-эпидемиологического, градостроительного и т. п. законодательства. Тем более что в отраслевом законодательстве могут и отсутствовать необходимые правила.

**Верховенство.** В силу ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15 Конституции РФ ни один акт, от кого бы он ни исходил, не может быть принят, если он идет вразрез с положениями Конституции. Если же положениям Конституции противоречит акт, принятый до ее вступления в действие, то он должен быть приведен в соответствие с ней. Кроме того, из названного свойства Конституции вытекает обязанность законодателя детализировать ее содержание в отраслевом законодательстве. Эта обязанность вовсе не исчерпывается приня-

тием законов, прямо предусмотренных Конституцией (о государственных символах, Правительстве, Конституционном Суде и др.). Отраслевое законодательство должно максимально разворачивать содержание любых конституционных норм. В развитии конституционных норм особое значение принадлежит федеральным конституционным законам (ст. 108). Они являются передаточным звеном между Конституцией и обычным законодательством, детализируют наиболее важные ее положения. Очевидно, что задача детализации конституционного содержания лежит и на правоприменительных органах, тех же судах.

**Высшая юридическая сила.** При столкновении нормы Конституции РФ и иных правовых норм всегда должна применяться норма Конституции (ч. 1 ст. 15). Часть 4 ст. 15 Конституции гласит, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Приведенное правило в силу высшей юридической силы Конституции не распространяется на нее саму, а также на законы о поправках к ней.

**«Конституция в конституции».** Высшая юридическая сила Конституции РФ в целом дополняется особой ролью в ней главы 1 «Основы конституционного строя». Положениям главы 1 не могут противоречить любые другие положения Конституции. Значит, нормы, закрепляющие основы конституционного строя, обладают большей юридической силой, чем иные нормы Конституции. Главу 1 иногда еще именуют «конституцией в конституции».

Другие нормы Конституции РФ развивают, уточняют положения главы 1, вытекают из них. Так, на детализацию положений ст. 2 Конституции о человеке, его правах и свободах как высшей ценности и об обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина направлены нормы главы 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина».

**Особый порядок охраны.** Все государственные органы призваны обеспечивать действенность Конституции РФ. Однако в стране учрежден и действует специализированный орган конституционного контроля – Конституционный Суд РФ. К исключительной

компетенции Конституционного Суда относится официальное толкование Конституции, проверка на предмет конституционности действующего законодательства, не вступивших в силу международных договоров.

**Содержательные особенности.** К их числу относятся: сжатое, но комплексное закрепление в Конституции РФ устройства государства и негосударственных институтов; приоритетное регулирование прав и свобод людей по сравнению с их обязанностями; учреждение федерализма, республиканской формы правления, демократического правового режима.

**Структурные особенности.** Конституция РФ включает Преамбулу и два раздела, каждый из которых имеет самостоятельную нумерацию. В первом из них 137 статей, разбитых на девять глав. Раздел второй «Заключительные и переходные положения» состоит из девяти пунктов.

**Действенность Конституции.** Отдельные положения Конституции РФ могут быть оценены как реальные (о статусе Президента РФ), другие остаются еще в значительной мере фиктивными (о правах и свободах людей).

## 11.4. Функции Конституции РФ 1993 года

Назначение и роль конституции в обществе проявляются в ее функциях, то есть основных направлениях ее воздействия на человека, общество и государство, на многообразные общественные отношения. Можно выделить следующие функции Конституции РФ: политическая, юридическая, идеологическая и организационная.

**Политическая функция** выражает роль Конституции РФ в отношении социальной структуры общества. С помощью Конституции достигается определенная стабилизация общественных отношений. Политическая жизнь и борьба вводятся в определенные конституционные рамки. Ныне действующая Конституция РФ провозгласила политическое многообразие, многопартийность.

**Юридическая функция** Конституции РФ вытекает прежде всего из того, что она является Основным законом страны, обладает по отношению к другим правовым актам юридическим верховенством. Юридическая функция Конституции выражает ее роль по отношению к действующим в обществе правовой системе и правопорядку.

**Идеологическая функция** Конституции РФ проявляется прежде всего в ее воздействии на умы и сознание людей, влиянии на их мировоззрение.

Действующая российская Конституция провозгласила принципы идеологического плюрализма, возможность сосуществования различных идеологий, за исключением человеконенавистнических. Она, в отличие от прежних советских конституций, отказалась от закрепления какой-то одной государственной, монопольной идеологии. С этой точки зрения текст Конституции РФ 1993 года деидеологизирован. Однако это вовсе не означает, что Конституция не оказывает идеологического воздействия, идеологического влияния на общество и человека.

И, наконец, **организационная функция** Конституции РФ определяет роль последней в формировании, организации и деятельности государственной институциональной структуры. Организация государственного механизма, равно как и основные формы его деятельности, должны быть юридически регламентированы, а это, прежде всего, задача Конституции.

Безусловно, что названные функции Конституции РФ теснейшим образом между собой связаны и переплетены.

## **11.5. Структура и содержание Конституции РФ 1993 года**

Под структурой конституции понимается ее внутреннее строение, то, из каких частей состоит ее текст, в какой последовательности расположены данные части, какова их юридическая значимость и роль. Конституция РФ 1993 года состоит из трех частей: Преамбулы, первого раздела и второго раздела.

**Преамбула** – это самостоятельная часть Конституции РФ, в которой формулируются цели и исторические условия появления данной Конституции, философские, нравственные и правовые ценности, на которых она базируется. Иначе говоря, в Преамбуле отражается менталитет многонационального народа России, который принял эту Конституцию 12 декабря 1993 года путем всенародного голосования.

Безусловно, что положения Преамбулы оказывают непосредственное влияние на все последующие нормы Конституции, имеют бесспорное значение для их толкования и применения.

**Первый раздел** Конституции РФ не имеет названия. Содержание его, однако, свидетельствует о том, что это собственно Конституция, то есть основная ее часть. Раздел состоит из 9 глав и 137 статей.

**Первая глава** посвящена основам конституционного строя. В ней сформулированы важнейшие конституционные принципы, на которых строятся и функционируют Российское государство и российское общество. Среди них: принцип примата человека, его прав и свобод; принцип народовластия; принцип государственного суверенитета; принцип федерализма; принцип разделения властей; принцип политического и идеологического плюрализма и др.

Этим конституционным принципам не должны противоречить все другие положения настоящей Конституции. То есть нормы данной главы обладают приоритетом по отношению к нормам и положениям, сформулированным в других главах первого раздела, выступая своего рода «конституцией в конституции».

**Вторая глава** закрепляет основы правового статуса личности в РФ. Из всех девяти глав эта глава содержит самое большое количество статей – 47. В них, а также в ряде статей главы первой закрепляются принципы, на которых базируется и развивается конституционно-правовой статус человека и гражданина в РФ (с нашей точки зрения, указанное понятие тождественно понятию «основы правового статуса личности»), принципы российского гражданства, конституционные (основные) права и свободы человека и гражданина, их конституционные обязанности и конституционные

(юридические) гарантии прав и свобод человека и гражданина в РФ. Безусловно, что центральным элементом этого комплексного конституционно-правового института являются основные права и свободы человека и гражданина, которые «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18 Конституции РФ).

*Третья глава* содержит нормы, закрепляющие государственное устройство современного Российского государства, его территориальную и национально-территориальную организацию, федеративную форму государственного устройства РФ. В статьях данной главы зафиксирован субъектный состав Российской Федерации (85 субъектов), основы конституционно-правового статуса каждого из них, суверенные права и компетенция РФ, разграничение предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами и другие положения.

По своей структуре и содержанию Конституция РФ, как отмечалось выше, относится к конституциям современных демократических государств. В этих конституциях заметно стремление обеспечить согласованную деятельность всех ветвей власти в государстве на основе принципа разделения властей, сформулировать сдержки и противовесы против узурпации власти одной из них в ущерб другим властям, а в конечном счете – в ущерб правам и свободам человека и гражданина. Из девяти глав Конституции РФ *организации государственной власти посвящены четыре главы (4, 5, 6 и 7)*. К тому же ряд положений, касающихся данного вопроса, содержится в главах первой и третьей. В соответствии с Конституцией государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Конституционно-правовой статус данных федеральных органов власти определен в указанных выше главах Конституции РФ. Законодательную власть осуществляет двухпалатный парламент РФ – Федеральное Собрание, исполнительную власть – Правительство РФ, судебную власть – суды РФ. Президент РФ в этой системе не относится прямо ни к одной

из трех ветвей государственной власти. Исходя из своих конституционных функций и полномочий Президент РФ координирует деятельность всех органов государственной власти, обеспечивает их согласованное функционирование и взаимодействие, хотя и тяготеет в большей степени к исполнительной власти.

**Восьмая глава** Конституции РФ, а также нормы статей 3, 8, 9, 12 и др. закрепили конституционные основы местного (муниципального) самоуправления в России. Общественные отношения, связанные с организацией и деятельностью местного самоуправления, составляют предмет правового регулирования специальной комплексной отрасли права – муниципального права РФ.

**Девятая глава** касается конституционных поправок и пересмотра Конституции РФ, закрепляя достаточно жесткий способ решения этих вопросов.

**Второй раздел** Конституции РФ содержит заключительные и переходные положения. Он состоит из девяти пунктов, часть которых определяет порядок вступления Конституции в силу, соотношение норм Конституции и Федеративного договора, законов и других правовых актов, действовавших на территории РФ до вступления в силу настоящей Конституции.

Другие положения данного раздела фиксируют временные рамки функционирования федеральных органов государственной власти, образованных до принятия Конституции 1993 года. К настоящему времени практически все указанные в разделе переходные положения реализованы.

## **11.6. Конституционные поправки и пересмотр Конституции РФ**

В главе 9 Конституции РФ фиксируются основные положения, касающиеся пересмотра Конституции и принятия поправок к ней. Речь идет о двух совершенно разных процедурах, в рамках которых текст Конституции либо радикально обновляется (пересмотр), либо изменяется без пересмотра ее фундаментальных установлений (поправки).

Конституция как основной закон государства должна обладать определенной стабильностью, долговечностью. Однако это вовсе не означает, что ее текст должен быть законсервирован. В разумном сочетании стабильность и вместе с тем динамизм конституции – важное условие ее эффективности и результативности. Подобное качественное состояние конституции достигается, в частности, механизмом внесения в нее поправок, изменений и дополнений, установленным в том или ином государстве. С этой точки зрения, как уже отмечалось, различают так называемые «жесткие» (или «неподвижные») и «гибкие» конституции.

Новая Конституция РФ закрепила *жесткий порядок* внесения в нее поправок и пересмотра отдельных ее положений.

Во-первых, в ней установлен перечень субъектов, обладающих правом вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции РФ. Это – Президент РФ, Совет Федерации (СФ), Государственная Дума (ГД), Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группа численностью не менее одной пятой членов СФ или депутатов ГД. Необходимо заметить, что этот перечень отличается от перечня субъектов права законодательной инициативы. В частности, право вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции РФ не предоставлено высшим федеральным судам РФ, а также Прокуратуре РФ, что, с нашей точки зрения, вряд ли следует считать разумным.

Во-вторых, установленный в Конституции РФ порядок внесения в нее и принятия тех или иных поправок, изменений и дополнений, а также пересмотра ее отдельных положений характеризуется следующими особенностями.

**Положения глав 1, 2 и 9**, то есть основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина и собственно порядок внесения в Конституцию поправок не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием (ФС). Иначе говоря, указанные фундаментальные конституционные институты находятся вне юрисдикции парламента РФ, и в эти главы поправки вноситься не могут.

Если же предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ будет поддержано тремя пятыми голосов от об-

шего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное собрание. Из этого следует, что предложение о пересмотре (но не о поправках) положений указанных трех глав Конституции РФ все-таки может быть внесено в Федеральное Собрание. По нему может быть проведено голосование в обеих палатах ФС. Если это предложение в каждой из палат будет поддержано не менее чем 3/5 их членов и депутатов, то процесс пересмотра соответствующих положений указанных трех глав Конституции РФ может иметь определенные юридические последствия. Какие? Ясно, что само Федеральное Собрание принять окончательное решение по данным вопросам не имеет права. Дальнейшую судьбу этих предложений призвано решать Конституционное собрание, то есть специальный орган, обладающий *учредительными властными функциями*. Правовой статус Конституционного собрания определяется специальным федеральным конституционным законом.

Итак, каковы могут быть *юридические последствия* данного процесса?

1. Конституционное собрание подтверждает неизменность Конституции РФ и тем самым отклоняет требование Федерального Собрания о пересмотре соответствующих положений трех указанных глав.

2. Конституционное собрание признает необходимость пересмотра Конституции РФ, предложенного Федеральным Собранием. В этом случае Конституционное собрание разрабатывает проект новой Конституции РФ, который им же и принимается двумя третями голосов от общего числа его членов. Или же разработанный Конституционным собранием проект новой Конституции РФ выносится им же на всенародное голосование (конституционный референдум). При проведении всенародного голосования Конституция РФ считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины зарегистрированных в списках избирателей.

Более детально порядок пересмотра Конституции РФ регламентируется федеральным конституционным законом о Конституционном собрании, который на сегодня еще не принят. Практики применения данного способа нет.

**Поправки к главам 3–8** Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федеральных конституционных законов, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ. Здесь следует обратить внимание на следующие обстоятельства.

1. Конституция РФ не устанавливает запрета на принятие Федеральным Собранием поправок к шести главам из девяти глав первого раздела (это главы 3, 4, 5, 6, 7 и 8).

2. В соответствии со ст. 136 Конституции РФ принятой считается поправка, если она одобрена большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

3. Вступает в силу принятая палатами Федерального Собрания поправка только после того, как она будет одобрена органами законодательной власти не менее двух третей субъектов РФ.

Обнаружившаяся неопределенность в понимании ст. 136 Конституции РФ относительно наименования и правовой формы документа, содержащего поправку к Конституции РФ, побудила Конституционный Суд РФ по запросу Государственной Думы принять постановление от 31 октября 1995 года № 12-П по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ.

В нем Конституционный Суд РФ отметил, что процедура принятия поправок к главам 3–8 Конституции РФ существенно отличается от процедуры принятия федеральных конституционных законов. Кроме того, данные законы могут приниматься только по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ; к тому же федеральный конституционный закон по своей юридической природе принимается во исполнение Конституции РФ и не может изменять ее положений, а также не может стать ее составной частью.

В связи с этим поправка может быть принята палатами Федерального Собрания в форме особого правового акта – закона РФ о поправке к Конституции РФ.

В соответствии с данным официальным толкованием Конституционным Судом РФ ст. 136 Конституции РФ федеральным парламентом 4 марта 1998 года был принят Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ». В нем определяется (ч. 2 ст. 2), что *под поправкой* к Конституции РФ понимается любое изменение текста глав 3–8 Конституции: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав Конституции.

Федеральный закон от 4 марта 1998 года в соответствии со ст. 108, 134, 136 Конституции РФ устанавливает порядок и условия внесения, принятия, одобрения и вступления в силу поправок к главам 3–8 Конституции РФ.

Предложение о поправке к Конституции РФ вносится в Государственную Думу субъектом права инициативы такого предложения, установленным ст. 134 Конституции РФ, в виде проекта закона РФ о поправке к Конституции РФ. Далее в ст. 3 федерального закона от 4 марта 1998 года перечисляются требования, которым должно отвечать предложение о поправке к Конституции РФ: оно должно содержать либо текст статьи (части или пункта статьи) Конституции РФ; либо текст новой редакции статьи (части или пункта статьи) Конституции РФ; либо положение об исключении статьи (части или пункта статьи) Конституции РФ.

Если поправка к Конституции РФ требует внесения изменений в другие статьи глав 3–8 Конституции РФ, то предложение о поправке к Конституции РФ должно содержать также текст новой редакции или предложение об изменении текста статей (частей, пунктов статей) Конституции РФ, необходимость изменения либо дополнения которых вытекает из их внутренней взаимосвязи.

Если поправкой к Конституции РФ из текста последней исключаются глава, статья, часть или пункт статьи, исключенный текст заменяется словами «исключен (исключена) поправкой к Конституции РФ» с указанием наименования закона РФ о поправке

к Конституции РФ. При этом номера и наименования исключаемых глав, номера исключаемых статей или их частей или буквы, обозначающие исключаемые пункты, сохраняются.

Вместе с проектом закона РФ о поправке к Конституции РФ представляются обоснование необходимости принятия данной поправки, а также перечень законов РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, отмена, изменение, дополнение или принятие которых потребует данной поправки.

Проект закона РФ о поправке к Конституции РФ рассматривается в Государственной Думе в трех чтениях и считается одобренным, если за его одобрение проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов ГД. Одобренный Государственной Думой проект закона РФ о поправке к Конституции РФ в течение пяти дней со дня одобрения направляется в Совет Федерации, который обязан рассмотреть данный проект.

Закон о поправке считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации. В случае отклонения Советом Федерации закона РФ о поправке к Конституции РФ Совет Федерации вправе внести в Государственную Думу предложение о создании согласительной комиссии. Однако вопрос о том, каковы юридические последствия отказа той или другой палаты от создания такой комиссии, решения, принятые этой комиссией, и другие вопросы федеральным законом, принятым 4 марта 1998 года, не урегулированы. Представляется, что по аналогии с федеральными конституционными законами таких процедур вообще не должно здесь быть, так как неодобрение такого закона той или иной палатой прекращает процесс его принятия. Государственная Дума в случае отклонения Советом Федерации закона о поправке не имеет возможности преодолеть несогласие верхней палаты, так как она уже использовала квалифицированное (2/3) голосование при первичном одобрении этого закона.

В случае, если закон РФ о поправке к Конституции РФ был принят, Председатель Совета Федерации не позднее пяти дней со дня его принятия публикует для всеобщего сведения уве-

домление, включающее текст закона РФ о поправке к Конституции РФ с указанием дат его одобрения палатами Федерального Собрания. В те же пять дней (не позднее) со дня принятия закона о поправке Председатель Совета Федерации официально направляет в законодательные (представительные) органы этот закон для рассмотрения. Законодательный (представительный) орган субъекта РФ в порядке, установленном данным органом самостоятельно, *обязан* рассмотреть закон РФ о поправке к Конституции РФ в срок не позднее одного года со дня его принятия. Законодательный (представительный) орган субъекта РФ в течение четырнадцати дней со дня принятия постановления о законе РФ о поправке к Конституции РФ направляет это постановление в Совет Федерации. Последний ведет учет данных о рассмотрении постановления указанными органами субъектов РФ.

Совет Федерации на своем очередном заседании, следующем за днем истечения срока рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ закона РФ о поправке к Конституции РФ, устанавливает результаты этого рассмотрения и оформляет их путем принятия постановления в соответствии с Регламентом Совета Федерации.

Президент РФ, законодательный (представительный) орган субъекта РФ в течение семи дней со дня принятия указанного постановления Совета Федерации вправе обжаловать данное постановление в Верховном Суде РФ, который рассматривает такие споры в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством РФ. Заявитель, подавший жалобу в Верховный Суд РФ, немедленно извещает об этом Совет Федерации.

До вступления в законную силу принятого Верховным Судом РФ решения по данной жалобе закон РФ о поправке к Конституции РФ не направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для его подписания и обнародования. В случае вступления в законную силу решения Верховного Суда РФ, требующего пересмотра указанного постановления Совета Федерации, последний на своем очередном заседании повторно рассматривает данный вопрос.

Одобренный законодательными (представительными) органами не менее чем двух третей субъектов РФ закон РФ о поправке к Конституции РФ в течение семи дней со дня установления результатов его рассмотрения указанными органами направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и обнародования; Президент РФ в срок не позднее четырнадцати дней со дня получения закона о поправке подписывает его и осуществляет официальное опубликование. В отношении данного закона вето Президента РФ не применяется.

При официальном опубликовании закона РФ о поправке к Конституции РФ указываются: наименование закона, даты его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов РФ, дата его подписания Президентом РФ и регистрационный номер.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ вступает в силу со дня его официального опубликования, если самим законом не установлена иная дата вступления его в силу. Принятая поправка к Конституции РФ подлежит внесению Президентом РФ в текст Конституции РФ, который с этой поправкой в месячный срок должен быть им официально опубликован.

В случае, если закон РФ о поправке к Конституции РФ не получит одобрения законодательных (представительных) органов не менее чем двух третей субъектов РФ, *повторное* внесение в Государственную Думу предложения о данной поправке допускается не ранее *чем через один год* со дня установления результатов рассмотрения этого закона в субъектах РФ.

В Конституции РФ предусмотрен особый порядок внесения изменений в ст. 65, в которой закреплён субъектный состав РФ. Суть его в том, что эти изменения вносятся на основании одобренного Советом Федерации и Государственной Думой федерального конституционного закона о принятии в РФ нового субъекта РФ либо об образовании в составе РФ нового ее субъекта, либо об изменении конституционно-правового статуса существующего субъекта РФ. Иначе говоря, изменения, вносимые в ст. 65 Конституции РФ, также требуют одобрения их каждой из палат Федерального Собра-

ния квалифицированным (соответственно, 3/4 и 2/3) большинством голосов их членов и депутатов. Однако вступление этих изменений в силу не требует их одобрения со стороны субъектов РФ.

Механизм внесения поправок в Конституцию России апробирован – приняты 2 закона о поправках в 2008 году, 2 закона в 2014 году и один закон – в 2020 году, при принятии которого появились дополнительные процедуры с участием Конституционного Суда РФ и населения, одобрявшего путем всероссийского голосования вносимые изменения в главы 3–8 Конституции РФ.

Также Конституция РФ (ч. 1 ст. 137) закрепляет возможность внесения изменений в ст. 65, предусматривающих принятие в РФ нового субъекта РФ (март 2014 года – принятие в состав России Крыма и Севастополя) или образование в ее составе нового субъекта РФ, а также изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ; эти изменения вносятся на основании федеральных конституционных законов<sup>2</sup>. Особенности принятия названных законов, за исключением изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ, установлены ФКЗ от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Способ внесения изменений в Конституцию РФ – официальное опубликование Президентом РФ Конституции РФ в новой редакции в течение месяца со дня вступления в силу соответствующих федеральных конституционных законов.

Что касается изменений, вносимых в ст. 65 Конституции РФ в связи с изменением своего наименования кем-либо из субъектов РФ, то в этом случае новое наименование субъекта РФ вносится в ст. 65 без голосования и принятия специального федерального конституционного закона в палатах Федерального Собрания.

Однако возникает вопрос: какой орган и каким правовым актом уполномочен решить вопрос о включении в ст. 65 Конститу-

---

<sup>2</sup> Пример такого закона – Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» (Собрание законодательства РФ. 2004. № 13. Ст. 1110).

ции РФ нового наименования субъекта РФ? Ответ на него дал Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 28 ноября 1995 года по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ, в соответствии с которым такие изменения в Конституцию вправе вносить Президент РФ путем издания соответствующих указов (см., например, указы Президента РФ от 9 января 1996 года № 20 и от 10 февраля 1996 года № 173).

В заключение сформулируем следующее определение: Конституция РФ – это Основной (главный) закон Российского государства и российского общества, закрепляющий коренные, фундаментальные основы конституционного строя РФ, конституционный статус человека и гражданина, государственное (федеративное) устройство РФ, принципы, систему и формы организации и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, порядок внесения в Конституцию РФ поправок, изменений и дополнений, а также ее пересмотр и принятие новой Конституции.

### **Контрольные вопросы**

1. Может ли считаться Конституцией акт, не являющийся Основным законом государства?
2. Есть ли различия между конституцией неписаной и конституцией неcodифицированной?
3. Конституция какого современного государства является «гибкой» по способу внесения в нее поправок, изменений и дополнений?
4. Чем отличается Конституция РФ от федеральных конституционных законов и федеральных законов?
5. В чем заключается прямое и непрямоe действие норм Конституции РФ?
6. Какие положения второго раздела Конституции РФ прекратили свое действие и почему?
7. Почему нормы главы 9 Конституции РФ не могут быть изменены путем внесения в них конституционных поправок?
8. К какому виду конституций относится Конституция РФ 1993 года по способу изменения ее норм – к «жестким» или к «гибким»?

9. Чем регулируется порядок одобрения или неодобрения принятых палатами Федерального Собрания конституционных поправок законодательными (представительными) органами субъектов РФ?

## Практическое задание

Составьте таблицу статей Конституции РФ с внесенными в них поправками в результате реформы 2020 года.

### Тест

1. Конституция РФ 1993 года – это:
  - а) фактическая конституция;
  - б) юридическая конституция;
  - в) в основном идеологический документ;
  - г) кодифицированная конституция;
  - д) некодифицированная конституция;
  - е) программный документ;
  - ж) констатирующий документ;
  - з) инструментальная конституция;
  - и) социальная конституция.
2. Высшая юридическая сила Конституции РФ – это:
  - а) обязанность всех органов государства, местного самоуправления, общественных объединений, граждан соблюдать ее;
  - б) изменение ее только Конституционным собранием, путем референдума или квалифицированным большинством членов парламента;
  - в) обязательное соответствие ей действующих в стране законов и других нормативно-правовых актов;
  - г) соответствие ей решений Конституционного Суда РФ.
3. Пересмотр положений Конституции РФ связан:
  - а) с внесением любых изменений в Конституцию РФ;
  - б) изменениями глав 1, 2, 9;
  - в) изменениями глав 3–8.
4. Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ могут вносить:
  - а) политические партии и движения;
  - б) депутат Государственной Думы или член Совета Федерации;
  - в) Президент РФ;

г) президенты республик и высшие должностные лица других субъектов РФ;

д) законодательные (представительные) органы субъектов РФ;

е) Правительство РФ;

ж) Государственная Дума и Совет Федерации;

з) большие инициативные группы граждан путем сбора необходимого количества подписей граждан РФ;

и) не менее чем одна пятая часть депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации.

5. Конституционное собрание вправе принять решение:

а) внести поправки в любую главу Конституции РФ;

б) внести поправки только в главы 1, 2, 9;

в) подтвердить неизменность Конституции РФ;

г) разработать проект новой Конституции РФ;

д) принять новую Конституцию РФ большинством (2/3) голосов своих членов;

е) вынести на всенародное голосование (референдум РФ);

ж) отказаться от разработки проекта новой Конституции РФ.

6. Закон РФ о поправках, вносимых в главу 4 Конституции РФ, одобрен шестьюдесятью законодательными актами представительных органов субъектов РФ. Президент РФ подписать этот закон:

а) должен;

б) не должен.

7. Обжаловать действия субъектов РФ по одобрению или неодобрению принятых палатами Федерального Собрания конституционных поправок в Конституцию РФ Президент РФ:

а) может;

б) не может.

Если может, то в следующие органы:

а) Государственная Дума;

б) Совет Федерации;

в) Верховный Суд РФ;

г) Прокуратура РФ;

д) Конституционный Суд РФ.

## 12. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 12.1. Понятие основ конституционного строя и их содержание

**Понятие основ.** Закреплению основ конституционного строя посвящена глава 1 Конституции РФ, которая, как отмечалось ранее, представляет собой «конституцию в конституции». Поэтому никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя, они должны уточнять нормы главы 1. Названные основы – система исходных конституционных принципов, определяющих духовно-культурные, социально-экономические, политико-управленческие, правовые (в том числе конституционно-правовые) устои российского общества. Эти принципы составляют ядро конституционного строя. Конституционный же строй – модель устройства общества и государства, задаваемая всем множеством конституционно-правовых норм.

**Содержание основ.** Устройство общества, представленное в основах конституционного строя, лишено какой-либо подробной описательности. Однако анализ главы 1 Конституции РФ позволяет увидеть ряд связанных между собой элементов российского общества. Это ландшафт, ресурсы (ст. 4, 9), собственность, хозяйство, труд (ст. 7–9), народы, политические, религиозные и т. п. группы (ст. 3, 5, 13, 14), политико-территориальные образования (ст. 1, 5, 11, 12), органы власти (ст. 3, 5, 10–12), индивиды, их объединения (ст. 2, 6–8, 13, 14).

При этом составляющие основы конституционного строя принципы можно разделить на две группы.

Первая группа принципов вбирает в себя основные начала организации публичной власти, среди которых – правовой характер государства; народовластие; государственный суверенитет РФ; децентрализация в формах федерации и местного самоуправления; разделение государственной власти; социальная направленность государства; его светский характер.

Вторая группа принципов распространяется на общество в целом (высшая ценность человека, его прав и свобод; равенство всех форм собственности, свобода предпринимательства, частной инициативы; идеологическое, политическое многообразие).

Основные начала организации российского общества – ядро основ конституционного строя. Однако и в этом ядре есть своя основа – высшая ценность человека, его прав и свобод.

## **12.2. Конституционные принципы РФ**

1. Принцип приоритета прав человека: человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

2. Принцип народовластия, народного суверенитета: носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть как непосредственно (референдум, свободные выборы), так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

3. Принцип государственного суверенитета: суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

4. Федерализм как основной принцип государственного устройства Российской Федерации: Российская Федерация – Россия есть федеративное государство. Она состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, 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 Феде-

рации. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

5. Принцип разделения властей и связанная с ним республиканская форма правления: государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Принцип разделения властей применим и обязателен как для федеральной государственной власти, так и для государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) – парламент РФ, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

6. Принцип социального государства, включающий определение основных социальных задач и обязанностей Российской Федерации во имя развития личности, достижения ею благосостояния, обеспечения требования социальной защиты и безопасности граждан.

7. Принцип светского государства, означающий отказ Российской Федерации от установления в ней какой-либо религии в качестве государственной или обязательной, отделение религиозных объединений от государства и равенство их перед законом.

8. Принцип местного самоуправления: признание, гарантированность и самостоятельность последнего в пределах своих полномочий, невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

9. Принцип экономического плюрализма: многообразие и свобода экономической деятельности, гарантии права собственности и равенства правовой защиты всех форм собственности.

10. Принцип идеологического плюрализма: никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной; признание идеологического многообразия.

11. Принцип политического плюрализма: признание политического многообразия, многопартийности, равенства всех общественных объединений перед законом.

12. Принцип верховенства права и Конституции. Суть его – во всеобщей подчиненности праву и основанной на нем Конституции как закону прямого действия, применяемому на всей территории России; определение Конституции как высшего закона и требование неукоснительного соблюдения Конституции и законов Российской Федерации органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями.

13. Принцип примата общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации над национальным правом.

14. Принцип приоритета основ конституционного строя Российской Федерации над всеми другими положениями российской Конституции.

### **Контрольные вопросы**

1. В чем различие и в чем сходство конституционного строя и государственного строя?
2. Как определяется понятие «конституционное государство»?
3. Что такое гражданское общество и есть ли оно в современной России?

### **Тест**

1. Конституционный строй РФ – это:
  - а) наличие в стране Конституции;
  - б) существование выборного парламента, избираемого главы государства и местного самоуправления;
  - в) социально ориентированная рыночная экономика;
  - г) многопартийность и идеологический плюрализм;
  - д) совокупность конституционных принципов, обеспечивающих признание за личностью естественных неотчуждаемых прав и свобод, подчинение государства праву, правовому закону.

2. В Конституции РФ признается суверенитет:
- а) многонационального народа РФ;
  - б) народов и наций на территории РФ;
  - в) Российской Федерации;
  - г) субъектов РФ;
  - д) республик в составе РФ;
  - е) личности.
3. Суверенитет РФ (государственный суверенитет) распространяется:
- а) на всю территорию РФ;
  - б) территориальное море;
  - в) здания дипломатических и консульских представительств за границей;
  - г) строения, дома, иное имущество, принадлежащее РФ за границей;
  - д) морскую экономическую зону.

## **13. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **13.1. Понятие и структура конституционно-правового статуса человека и гражданина в РФ**

**Понятие.** Конституционно-правовой статус личности, или основы правового статуса личности (ст. 64 Конституции РФ), – система основных прав, свобод, обязанностей людей, иных связанных с ними правовых средств, определяемая нормами конституционного права.

Закреплению основных прав и свобод людей посвящена глава 2 Конституции РФ, хотя права, свободы людей выводимы и из иных глав Конституции (например, из глав 1, 8). Важным их источником является международное законодательство (например, международные пакты о правах человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Рамочная конвенция о защите

национальных меньшинств). Значительная роль в развитии основных прав, свобод, обязанностей личности принадлежит федеральным конституционным законам и федеральным законам.

Конституционно-правовой статус личности – ядро правового статуса личности, закрепляемого нормами всех отраслей российского права. Дело в том, что основные права, свободы, обязанности людей определяют содержание всех других их юридических прав, обязанностей, должны в них развиваться. Так, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ) раскрывается в совокупности прав наемных работников, государственных и муниципальных служащих, лиц, работающих по гражданско-правовым договорам, и др.

Различают также правовой и фактический статус личности в обществе. Последний помимо права задается иными регуляторами (моралью, религией), соображениями целесообразности. Фактический статус – это действительное место людей в обществе. Он порой значительно отличается от их конституционного статуса.

В действующей Конституции РФ применительно к конституционно-правовому статусу лица используются такие термины, как «личность», «человек», «гражданин». Так, в ст. 2 главы 1 и в названии главы 2 употребляется термин «человек и гражданин», в тексте соответствующих статей главы 2 в одних случаях употребляется термин «человек» (или «каждый»), в других – «гражданин».

На этот счет в научной литературе существуют разные позиции и толкования. В целом можно согласиться с теми авторами, которые считают, что для конституционного права термины «человек» и «личность» носят абстрактный характер и в принципе не влияют на конституционный статус обозначаемого ими лица, не имеют принципиального юридического значения. Личность в праве – любой и каждый человек, обладающий установленными государством правами и обязанностями. В государственном праве и конституционной практике термины «человек» и «личность» употребляются как синонимы, носят собирательный характер и подчеркивают наличие определенной связи между индивидом

и государством, предполагающей взаимные права и взаимную ответственность. Отсюда права человека и права личности суть совпадающие как по содержанию, так и по объему понятия. Права человека – это также права, которые принадлежат каждой личности как члену гражданского общества. Права человека обладают всеобщим характером и принадлежат каждой личности, не находящейся в состоянии прямой зависимости от других людей.

Что касается соотношения таких терминов, как «человек» и «гражданин», то в соответствии с действующей Конституцией РФ эти термины, как и, соответственно, такие понятия, как «права человека» и «права гражданина», не следует смешивать, но и проводить между ними жесткую грань тоже недопустимо.

Права человека – общесоциальная категория. Эти права носят естественный и неотчуждаемый характер еще до государственного их признания. Данные права принадлежат каждому человеку, то есть и гражданину, и лицу без гражданства.

Права гражданина – это тоже права человека, но они оформлены юридически, признаны государством в Конституции и поставлены под его охрану.

Правами гражданина наделены только те лица, которые состоят с государством в отношениях гражданства.

Конституционно-правовой статус (КПС) человека и гражданина является одним из базовых правовых институтов российского конституционного права. Конституционно-правовые нормы, его составляющие, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Этот институт носит комплексный характер, состоит из целого ряда более конкретных правовых институтов (субинститутов), которые образуют элементный состав КПС.

### **Структура конституционно-правового статуса личности.**

В структуре конституционно-правового статуса российских граждан выделяются наряду с основными правами, свободами, обязанностями такие элементы, как:

- 1) гражданство;
- 2) конституционная правосубъектность;

- 3) принципы конституционного статуса;
- 4) гарантии конституционных прав, свобод.

Аналогичная структура – у конституционно-правового статуса иностранцев и лиц без гражданства.

Центральным элементом конституционно-правового статуса личности являются, конечно, основные права, свободы, обязанности. Остальные элементы влияют на правовой режим их осуществления. Гражданство и правосубъектность уточняют круг носителей основных прав, свобод, обязанностей. Принципы помогают раскрыть содержание основных прав, свобод, обязанностей. Гарантии призваны обеспечить действенность основных прав, свобод, обязанностей.

Наконец, правовое положение (статус) личности в любом государстве непосредственно связано с таким правовым институтом, как гражданство.

### **13.2. Элементы конституционно-правового статуса личности**

**Гражданство.** Представляет собой первичную правовую связь индивида с государством, заключающуюся в их взаимных правах и обязанностях. Именно гражданство как состояние принадлежности индивида своему государству обособляет статус российских граждан от статуса иностранцев и лиц без гражданства.

**Конституционная правосубъектность.** Объединяет в себе правоспособность и дееспособность.

**П р а в о с п о с о б н о с т ь** – это способность человека иметь основные права, свободы, обязанности.

**Д е е с п о с о б н о с т ь** – способность человека собственными действиями осуществлять основные права, свободы, конституционные обязанности.

Конституционная правоспособность и дееспособность по общему правилу совпадают и возникают одновременно, за исключением тех случаев, когда возможность осуществления отдельных прав и обязанностей прямо связывается в конституционном тексте

с наступлением определенных обстоятельств. Например, в силу ст. 60 Конституции РФ права, обязанности граждан РФ могут осуществляться ими самостоятельно в полном объеме с восемнадцати лет. У этой нормы свои исключения: ч. 2 ст. 81 Конституции РФ устанавливает, что Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в РФ не менее 25 лет.

**Основные права, свободы, обязанности.** Основные права, свободы, обязанности, как уже сказано, составляют главное содержание конституционно-правового статуса личности. Традиционно под п р а в о м индивида или иных субъектов понимают меру возможного поведения, а под о б я з а н н о с т ь ю – меру их должного поведения.

Различают потенциальное и субъективное состояние прав, обязанностей. *Потенциальные права, обязанности* очерчивают то, что их обладатели (носители) могут и должны делать (или не делать) в принципе при наступлении определенных юридических фактов (событий, действий). *Субъективные права, обязанности* – меры возможного или должного поведения конкретных субъектов в отношении реальных лиц, индивидуализированных объектов. Потенциальные права, обязанности переходят в субъективные права, обязанности при наступлении необходимых для этого юридических фактов.

В чем смысл выделения наряду с правами еще и свобод? В одних случаях Конституция РФ говорит о правах, в других – о свободах. Так, ст. 43 закрепляет право каждого на образование, а ст. 44 гарантирует каждому свободу литературного, художественного, научного, технического творчества и других видов творчества, преподавания; ст. 28 закрепляет свободу совести, свободу вероисповедания и уточняет, что данные свободы включают право индивидов исповедовать любую религию или не исповедовать никакой и т. д. Одно из пониманий соотношения конституционных прав, свобод таково: ю р и д и ч е с к а я с в о б о д а – это разновидность права как меры возможного поведения.

Юридическая свобода есть широко очерченное право. Ее содержание раскрывается через целый ряд обычных прав, не исчерпываясь ими. Фактически конституционная свобода означает возможность людей самостоятельно путем односторонних действий входить в широкие сферы жизнедеятельности общества, тогда как субъективное право ограничено узким набором отдельных функций, операций, зачастую в какой-то одной сфере жизни общества.

Иногда в одном ряду с правами, свободами выделяют *законные интересы* людей. Использует данную категорию и Конституция РФ. В ч. 3 ст. 55 перечисляется ряд случаев, при которых права и свободы индивидов могут быть ограничены федеральным законом, называя в их числе необходимость защиты законных интересов других лиц. Законодатель не устанавливает конкретного содержания законных интересов, а лишь указывает на необходимость их охраны и защиты, на то, что они должны уважаться всеми. Они служат как бы переходным этапом на пути формирования новых прав. К категории «законные интересы» законодатель прибегает тогда, когда он стремится предельно широко очертить сферу допустимого, охраняемого правом поведения граждан, оставляя правоприменителям, тем же судам, задачу наполнения законных интересов точным правовым содержанием в ситуациях рассмотрения ими конкретных дел.

### **Принципы конституционно-правового статуса личности.**

Представляют собой фундаментальные начала, идеи, получившие правовое закрепление. Они, развивая принципы, составляющие основы конституционного строя, задают направленность толкования, режим использования, защиты всей системы основных прав, свобод, обязанностей. В их числе – принципы:

- 1) справедливости;
- 2) неотчуждаемости и неисчерпаемости основных прав и свобод;
- 3) непосредственного действия основных прав и свобод;
- 4) полноты прав и свобод;
- 5) несимметричности прав и свобод;
- 6) равенства прав и свобод;
- 7) ограничения прав и свобод в конституционно установленных формах и пределах;

8) необходимости нормативной детализации основных прав, свобод, обязанностей в текущем законодательстве и правоприменительной практике.

Это далеко не полный перечень.

**Гарантии конституционных прав и свобод.** Это получившие конституционное закрепление материальные, организационные и тому подобные средства, предназначенные для полного и эффективного осуществления людьми прав, свобод, несения обязанностей. Ряд конституционных статей, закрепляющих основные права и свободы, включает наиболее важные их гарантии. Так, например, ч. 5 ст. 37 Конституции РФ, закрепляя право каждого на отдых, указывает, что работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск. Однако правовое закрепление развернутой системы гарантий основных прав, свобод, обязанностей индивидов – задача всех отраслей российского права. Соответственно это одна из главнейших задач государства. Часть 1 ст. 45 Конституции РФ особо устанавливает, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.

Специальные гарантии защиты прав и свобод оговаривает ст. 46 Конституции РФ. Она, во-первых, гарантирует каждому судебную защиту прав и свобод; во-вторых, уточняет, что в судебном порядке могут обжаловаться решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц; в-третьих, предусматривает, что каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. В качестве гарантий основных прав и свобод рассматривают конституционные гарантии правосудия:

1) равенство всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19);

2) соблюдение подсудности, то есть рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых отнесено законом рассмотрение данного дела (ч. 1 ст. 47);

3) гарантии права обвиняемого в совершении преступления на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом (ч. 2 ст. 47);

4) гарантии права на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе предоставление в предусмотренных законом случаях бесплатной юридической помощи (ст. 48);

5) презумпцию невиновности (ч. 1 ст. 49) и толкование неустранимых сомнений в виновности лица в его пользу (ч. 2 и 3 ст. 49);

6) запрет повторного осуждения за одно и то же преступление (ч. 1 ст. 50);

7) недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ч. 2 ст. 50);

8) предоставление каждому осужденному за совершение преступления возможности для пересмотра приговора вышестоящим судом, а также подачи просьбы Президенту РФ о помиловании или смягчении наказания (ч. 3 ст. 50);

9) недопустимость принуждения кого бы то ни было к свидетельствованию против самого себя, своего супруга (супруги) и близких родственников, круг которых определяется Уголовно-процессуальным кодексом РФ (ч. 1 ст. 51);

10) государственное обеспечение прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений включая обеспечение свободного доступа к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52), в том числе вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53);

11) неприкосновенность личности, ее достоинства, частной жизни и жилища (ст. 21–25), допущение ареста, заключения под стражу и содержания под стражей только по судебному решению – до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (ч. 2 ст. 22);

12) запрет обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность (ст. 54).

Государственная защита прав и свобод людей обеспечивается Уполномоченным по правам человека в РФ, Комиссией по правам

человека при Президенте РФ. Должности уполномоченных по правам человека, в том числе специализированных уполномоченных (например, по правам детей), комиссии по правам человека могут учреждаться и в субъектах РФ.

Государственная поддержка гражданских прав и свобод не даст желаемого результата, если сами граждане не будут иметь достаточных возможностей для отстаивания собственных прав. Поэтому ч. 2 ст. 45 Конституции РФ указывает, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Гражданину нет надобности, выбрав способ защиты своего права, доказывать кому-либо, что данный способ предусмотрен нормативно. Наоборот, уполномоченные органы, должностные лица при незаконности избранного гражданином способа обязаны показать это.

### **13.3. Классификация основных прав, свобод, обязанностей человека и гражданина**

В числе основных прав и свобод иногда выделяют *естественные*, понимая под ними права, свободы, принадлежащие людям от рождения. В Конституции РФ это права и свободы человека. Остальные права и свободы именуют *позитивными*, то есть имеющимися у людей в силу их закрепления Конституцией РФ, иными актами. Таковы, например, права граждан в публично-политической сфере.

По целевому предназначению основные права и свободы можно разделить на четыре группы: личные (ст. 19–28), политические (ст. 29–33), социально-экономические (ст. 34–42) и духовно-культурные (ст. 43 и 44).

**Личные права и свободы.** Большинство конституционных прав и свобод являются личными, да и коллективные права (например, право на объединение) осуществляются в результате личных усилий индивидов, поэтому выделение группы личных прав и свобод имеет важное значение. Они личные в том смысле, что направлены на защиту людей как физических существ, на обеспечение

неприкосновенности способов их личного бытия и возможности активно защищать собственные интересы в разных инстанциях.

К личным правам и свободам относятся право на жизнь, достоинство личности, личная свобода и неприкосновенность, в том числе неприкосновенность частной жизни, право на личную и семейную тайну, право на защиту чести и доброго имени человека, право на неприкосновенность жилища, право самостоятельно определять и указывать свою национальную принадлежность, право на свободный выбор места пребывания и жительства в пределах РФ, право на свободный выезд за пределы РФ и на беспрепятственное возвращение обратно, свобода совести, свобода вероисповедания.

**Политические права и свободы.** Данная группа прав и свобод опосредует возможности людей в сфере политической жизни общества или в форме отправления функции народовластия, или в форме участия в деятельности государства, иных субъектов политической системы.

К политическим правам и свободам относятся право на народное представительство, право избирать и быть избранным, право голоса на референдумах, право иным образом принимать участие в выборах и референдумах, право нормотворческих инициатив, право на осуществление местного самоуправления, свобода мысли и слова, право на поиск, получение, передачу, производство, распространение информации, свобода массовой информации, право на объединение, право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, право на участие в управлении делами государства, в том числе право на доступ к государственной службе и на участие в отправлении правосудия, право на личные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, право на защиту Отечества и др.

**Социально-экономические права и свободы.** Призваны дать людям возможность свободно искать и находить источники дохода и поддержки собственной жизнедеятельности и жизнедеятельности своих близких. Советская концепция прав человека исходила из первичности этой группы прав. На первое место ста-

вились социально-экономические права (право на отдых, право на пенсионное обеспечение). Современное конституционное законодательство выдвигает на первое место личные права – это следует хотя бы из порядка перечисления прав, свобод и обязанностей в главе 2 Конституции РФ. Вначале личные права, затем публичные и только потом – социально-экономические права. Тем не менее прежний подход был логичен, ведь именно удовлетворительное состояние социально-экономических прав является условием действительности всех иных прав. Чтобы быть лично свободным, для начала нужно быть сытым.

Первостепенное значение в числе социально-экономических прав принадлежит праву частной собственности, включающему право на объекты интеллектуальной собственности, орудия, средства производства. Вместе с правом собственности в центре социально-экономических прав находится право на свободный труд, означающее, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Конституция РФ запрещает принудительный труд. Советские конституции говорили о запрете эксплуатации человека человеком. Следовательно, сегодня эксплуатация как присвоение продуктов чужого труда частными собственниками допускается, однако если только она носит добровольный, а не подневольный характер и осуществляется в рамках закона.

Ориентир на развитие свободной гражданской экономики тесно увязан в Конституции с правами, обеспечивающими социально-экономические гарантии малоимущим, полностью или частично нетрудоспособным. Ведь та же приватизация ведет к расслоению общества на бедных и богатых, что заставляет вводить меры по смягчению противоречий между экономическими интересами различных групп населения.

**Духовно-культурные права и свободы.** Нацелены на обеспечение людям возможности творческого развития, приобщения к ценностям своего народа и других народов, цивилизаций, приумножения и совершенствования культурной среды. В их числе право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения,

воспитания, обучения и творчества, право на свободный выбор и распространение религиозных и иных убеждений, право на образование, свобода литературного, художественного, научного, технического творчества и других видов творчества, преподавания, право на участие в культурной жизни, на пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

**Конституционные обязанности.** Конституция РФ устанавливает следующие обязанности: обязанность человека и гражданина при осуществлении своих прав и свобод не нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17); обязанность родителей проявлять заботу о детях, их воспитании и обязанность трудоспособных детей, достигших 18 лет, заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 2 и 3 ст. 38); обязанность каждого получить основное общее образование и обязанность родителей или лиц, их заменяющих, обеспечить получение детьми такого образования (ч. 4 ст. 43); обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44); обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57); обязанность каждого охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58); обязанность гражданина РФ защищать Отечество (ч. 1 ст. 59).

#### **13.4. Гражданство Российской Федерации: понятие, принципы, основания приобретения и прекращения гражданства**

**Понятие.** Термин «гражданство» имеет три основных значения. Под гражданством понимается:

- 1) одно из суверенных прав государства;
- 2) правовое состояние людей;
- 3) конституционно-правовой институт.

**Гражданство как суверенное право государства.** Заключается в возможности государства в одностороннем порядке регулировать отношения гражданства. Данное право необходимо госу-

дарству для выделения той части его населения, на которую оно вправе опираться при решении любых задач, которой оно доверяет участие в своих делах. Это и есть граждане.

**Гражданство как правовое состояние.** Представляет собой устойчивую правовую связь человека с государством в целом, выражающуюся в состоянии его принадлежности своему государству. Данная связь является устойчивой и носит первичный характер по отношению к иным правовым связям индивидов и государства (индивидов и органов государственной власти). Устойчивость гражданства выражается в его бессрочности и неизменности. Гражданство может быть прекращено только в прямо закрепленных законом случаях, при этом ни государственные органы, ни гражданин не вправе менять правовое содержание гражданства по сравнению с тем, как оно зафиксировано в законе. Первичность гражданства заключается в том, что именно состояние гражданства (безгражданства, иностранного гражданства) определяет содержание правового статуса человека, набор его основных и иных прав, свобод, обязанностей. В силу гражданского статуса на индивида, с одной стороны, в полном объеме распространяется суверенная воля государства, а с другой – он пользуется защитой и покровительством со стороны государства, где бы ни проживал.

Законодательное определение гражданства воспроизводит именно это значение. Гражданство РФ определяется в ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее – также ФЗ о гражданстве) как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

**Гражданство и подданство.** Подданство, как и гражданство, есть состояние принадлежности человека государству. Однако между ними имеется и существенное различие. Заключается оно в степени и характере этой принадлежности. Подданный наделяется определенным объемом прав, свобод, обязанностей, но не является субъектом власти в своей стране. Гражданство же представляет собой состояние взаимной принадлежности: не только индивид принадлежит государству, но и государство принадлежит

гражданам. Коллектив граждан – первичный субъект верховной власти, и гражданство определяет круг лиц, составляющих данный коллектив.

Различение гражданства и подданства по критерию первичного субъекта власти в государстве более правильно, чем по критерию формы правления (республиканской и монархической). Дело в том, что гражданство вводится не только в государствах с республиканской формой правления, но и в некоторых конституционных монархиях. Так, ст. 1 Конституции Японии гласит, что император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть. В развитие этого принципа ст. 10 Конституции Японии устанавливает институт гражданства.

#### ***Гражданство как конституционно-правовой институт.***

Представляет собой совокупность конституционных и обычных норм, регулирующих отношения между государством, с одной стороны, и гражданами, иностранцами, лицами без гражданства – с другой. Нормы этого института устанавливают: 1) круг лиц, признаваемых российскими гражданами; 2) основания и порядок приобретения и прекращения гражданства; 3) двойное и множественное гражданство; 4) порядок рассмотрения и решения дел по вопросам гражданства. К правилам гражданства близки институты правового положения иностранцев, лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев, въезда в РФ и выезда из нее.

Нормы института гражданства содержатся в Конституции РФ (ст. 6, 61–63), ФЗ о гражданстве, Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 года, ряде иных нормативных актов. Правила гражданства содержатся в международных договорах (пример – договор с Казахстаном и Киргизией об упрощенном порядке приобретения гражданства РФ, Казахстана, Киргизии гражданами стран – участниц названных договоров), в международных договорах, заключенных еще Союзом ССР (например, в Конвенции о гражданстве замужней женщины от 28 августа 1958 года).

**Принципы гражданства.** Российское гражданство основывается на положениях, общих для всех элементов конституционного положения личности, однако уточняется в ряде особых принципов. В их числе принципы единого гражданства, допущения двойного гражданства, экстерриториальности гражданства, защиты российских граждан за рубежом, невосприимчивости гражданства к изменениям семейного статуса, сокращения числа лиц без гражданства, равного гражданства, недопустимости лишения гражданства.

**Основания приобретения гражданства РФ.** Гражданство РФ приобретает:

- по рождению;
- в результате приема в гражданство;
- в результате восстановления в гражданстве РФ;
- путем выбора гражданства (оптации) при изменении государственной принадлежности территории и по другим основаниям, предусмотренным международными договорами РФ;
- по иным основаниям, предусмотренным федеральным законом о гражданстве 2002 года.

Что означает признание гражданства РФ?

Во-первых, это означает, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики в составе РФ, являются одновременно гражданами этой республики.

Во-вторых, гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории РФ на день вступления в силу Закона РФ от 28 ноября 1991 года № 1948-I «О гражданстве Российской Федерации» (то есть на 6 февраля 1992 года), если в течение одного года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве РФ.

В-третьих, лица, родившиеся 30 декабря 1922 года и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоящими в гражданстве РФ по рождению, если родились на территории РФ или хотя бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории РФ. Под территорией РФ в данном случае понимается территория РФ по состоянию на дату их рождения.

Приобретение гражданства РФ по рождению основывается на сочетании двух принципов: «права крови» и «права почвы».

Во-первых, ребенок, родители которого на момент его рождения состоят в гражданстве РФ, является гражданином РФ независимо от места рождения («право крови»).

Во-вторых, если один из родителей ребенка на момент его рождения состоит в гражданстве РФ, а другой является лицом без гражданства, ребенок является гражданином РФ независимо от места рождения («право крови»).

В-третьих, при различном гражданстве родителей, один из которых на момент рождения ребенка состоит в гражданстве РФ, а другой имеет иное гражданство, вопрос о гражданстве ребенка независимо от места его рождения определяется письменным соглашением родителей. При отсутствии такого соглашения ребенок приобретает гражданство РФ, если он родился на территории РФ («право почвы»), либо если иначе он стал бы лицом без гражданства.

В-четвертых, находящийся на территории РФ ребенок, оба родителя которого неизвестны, является гражданином РФ («право почвы»). В случае обнаружения хотя бы одного из родителей, опекуна или попечителя гражданство этого ребенка может измениться согласно закону о гражданстве РФ.

В-пятых, ребенок, родившийся на территории РФ у родителей, состоящих в гражданстве других государств, является гражданином РФ, если эти государства не предоставляют ему своего гражданства («право почвы»).

И, наконец, в-шестых, ребенок, родившийся на территории РФ от лиц без гражданства, является гражданином РФ («право почвы»).

Отклонение ходатайства о выходе из гражданства РФ или отказ в регистрации выхода из гражданства РФ должны быть мотивированы полномочными органами.

**Основания прекращения гражданства.** Прекращение российского гражданства – утрата лицом гражданства РФ с одновременным обретением (сохранением) им статуса иностранца или лица без гражданства. Закон о гражданстве в качестве оснований прекращения гражданства предусматривает: выход из гражданства;

отмену решения о приеме в гражданство; выбор гражданства (оптацию), иные основания, которые могут предусматриваться международными договорами; случаи следования гражданства детей гражданству родителей, усыновителей (удочерителей), опекунов, попечителей.

Выход из гражданства (добровольная экспатриация) предусматривает обязательное первичное волеизъявление гражданина, ставящего вопрос о прекращении его российского гражданства. По общему правилу выход из гражданства осуществляется в разрешительном порядке. Лицо, желающее выйти из гражданства, обращается с заявлением на имя Президента РФ. Окончательное решение вопроса о выходе остается за Президентом.

Выход может иметь место и в упрощенном порядке. Во-первых, если лицо, желающее выйти из российского гражданства, постоянно и на законных основаниях проживает на территории иностранного государства. Во-вторых, если выходит из российского гражданства ребенок по заявлению родителей, один из которых – российский гражданин, а другой – иностранец, либо по заявлению единственного родителя – иностранца. В этих случаях выход из российского гражданства оформляется решениями органов внутренних дел, органами Министерства иностранных дел РФ.

Право лица на выход из гражданства вытекает из ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах. Но это право не означает незаконности с точки зрения международного права существования разрешительной системы экспатриации. Иное вело бы к подрыву государственного суверенитета. Однако каждое государство обязано в собственном законодательстве четко сформулировать основания отказа в выходе, в том числе и основания, содержащие элемент усмотрения. В нашей стране такие основания сформулированы в ст. 20 ФЗ о гражданстве.

Выход из российского гражданства не допускается в общем и в упрощенном порядке, если:

- 1) гражданин имеет не выполненное перед РФ обязательство, установленное федеральным законом;

2) привлечен компетентными органами РФ в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;

3) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Отклонение заявления о выходе должно быть мотивированным полномочными органами.

**Отмена решения о приеме в гражданство, о прекращении гражданства.** Решение о приобретении или прекращении гражданства РФ подлежит отмене, если будет установлено, что данное решение принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке.

Отмена указанных решений осуществляется Президентом РФ или иным полномочным органом. Решение по вопросам гражданства РФ в случае его отмены считается недействительным со дня принятия такого решения.

**Государственные органы, ведающие делами о гражданстве РФ.** Такими органами являются:

- Президент РФ;
- Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ;
- Министерство внутренних дел РФ;
- Министерство иностранных дел РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения РФ.

При определенных обстоятельствах в решении вопросов о гражданстве участвуют также органы Федеральной службы безопасности РФ.

Более подробно полномочия указанных органов по решению вопросов, связанных с гражданством РФ, изложены в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации», в Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ, а также в других подзаконных актах.

Все вопросы процессуального характера, связанные с приобретением, прекращением, изменением гражданства, регламентируются гражданским процессуальным законодательством, ФЗ

«О гражданстве Российской Федерации», Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ, а также различными ведомственными нормативными актами, издаваемыми государственными органами, ведающими делами о гражданстве РФ.

### **Контрольные вопросы**

1. Чем отличается конституционный статус человека и гражданина от иного их правового положения?
2. Какие критерии определяют конституционно-правовой статус человека и гражданина как правовой институт?
3. Какую роль сыграла Декларация прав и свобод человека и гражданина РСФСР 1991 года в формировании современного конституционно-правового статуса человека и гражданина в РФ?
4. Чем отличается гражданство РФ от иностранного гражданства и что представляют собой лица, не имеющие гражданства (апатриды)?
5. Почему современное российское законодательство закрепляет такой принцип, как запрет на лишение гражданства РФ?
6. Какие документы свидетельствуют о принадлежности лица к российскому гражданству?
7. Чем отличается принцип права крови от принципа права почвы и какой из них (или оба) применяется при определении гражданства РФ?
8. Какие конституционные права и свободы отнесены к категории гражданских и почему?
9. Что означает право на объединение, закрепленное в Конституции РФ?
10. Какие конституционные права и свободы человека и гражданина в РФ не могут быть ограничены при любых условиях?
11. Какие конституционные обязанности, закрепленные в Конституции РФ, не распространяются на иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории РФ?
12. Почему конституционное право на жизнь в РФ не обеспечено отменой вынесения судом смертной казни и ее применения?
13. Что понимается под презумпцией невиновности и где (и как) она закреплена в Конституции РФ?

### **Практическое задание**

Проведите анализ норм Всеобщей декларации прав человека ООН 1948 года и соотнесите их с нормами главы второй Конституции РФ.

## Тест

1. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в РФ – это:
  - а) совокупность норм, определяющих административно-правовое положение лица;
  - б) имущественно-правовой статус лица;
  - в) основы правового статуса личности.
2. Гражданство РФ – это:
  - а) правовое состояние лиц, постоянно проживающих на законном основании на территории РФ;
  - б) устойчивая правовая связь человека с РФ, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности;
  - в) принадлежность лица к РФ;
  - г) правовое состояние лица, на которое распространяется суверенитет РФ.
3. В Российской Федерации существует:
  - а) единое гражданство;
  - б) отдельно от российского – гражданство республик в составе РФ;
  - в) гражданство субъектов РФ;
  - г) автоматическое присвоение гражданства РФ гражданам входящих в РФ республик.
4. У гражданина РФ И. и его супруги Р., состоящей с ним в зарегистрированном браке, но имеющей итальянское гражданство, в Москве родился ребенок. Отец настаивает на российском гражданстве ребенка, мать – на итальянском. Ребенок получает гражданство:
  - а) отца;
  - б) матери;
  - в) по согласию обоих супругов;
  - г) по «праву почвы»;
  - д) становится лицом без гражданства.
5. Прибывший в 1996 году в Россию из Ташкента на постоянное место жительства П. не имеет родственников в России. В 1999 году П. подал заявление о регистрации его как гражданина РФ, поскольку ранее он являлся гражданином СССР. Ему отказали, сообщив, что он может:
  - а) получить статус беженца;
  - б) получить статус вынужденного переселенца;
  - в) ходатайствовать о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке.Полученный П. отказ верен или неверен? Правильные ли рекомендации даны в пунктах а) и б)?

6. Гражданин С. подал заявление о выходе из гражданства РФ, но он:
- а) выплачивает алименты по исполнительному листу;
  - б) не погасил задолженность по налогам перед государством;
  - в) получил повестку о призыве на военную службу;
  - г) является свидетелем по уголовному делу.

По каким основаниям ему может быть отказано в выходе из гражданства РФ?

7. Родители Тани (13 лет), родители Петра (17 лет) и родители Марии (19 лет) изменили гражданство РФ на гражданство США.

Кто из детей должен дать согласие на изменение своего гражданства?

Кто следует автоматически за родителями?

8. Естественные права человека, закрепленные в Конституции РФ, – это:

- а) право на жизнь;
- б) право на образование;
- в) право на свободу и личную неприкосновенность;
- г) право на объединение;
- д) право на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- е) право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования;
- ж) право частной собственности.

9. Гражданин Республики Армения М. в феврале 1997 года вступил в брак с гражданкой РФ – жительницей г. Сочи, проживает вместе с ней, однако в регистрации его по месту жительства соответствующий ОВД г. Сочи ему отказал, ссылаясь на принятые в Краснодарском крае нормативно-правовые акты, ограничивающие регистрацию пребывания и жительства определенной категории лиц на территории края, в том числе в г. Сочи.

В данном случае в Краснодарском крае нарушены следующие естественные права человека, закрепленные в Конституции РФ:

- а) право на неприкосновенность частной жизни;
- б) право на свободу и личную неприкосновенность;
- в) право каждого, кто законно находится на территории РФ, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Имели ли право органы власти Краснодарского края устанавливать эти ограничения? Если нет, то почему?

10. Два сотрудника полиции требуют от гражданина И. допустить их в занимаемую им комнату в гостинице, заявляя, что, по их сведениям, в этом номере произошел несчастный случай. Участниками конфликта представлены следующие доводы:

а) гражданин И., ссылаясь на неприкосновенность жилища, требует от полицейских предъявить постановление суда или постановление прокурора;

б) сотрудники полиции заявляют, что гостиница – это не жилище, а место временного пребывания;

в) сотрудники полиции заявляют, что даже если идет речь о жилище, санкции суда или прокуратуры не требуются, поскольку имеется подозрение, что в этом помещении произошел несчастный случай.

Какие доводы верны?

11. Гражданин П., не имеющий постоянного места жительства и утративший паспорт (о чем имеется соответствующая справка), обратился с просьбой выдать ему заграничный паспорт для поездки в Болгарию. В выдаче загранпаспорта П. было отказано. Это:

а) верно;

б) неверно.

Каково решение Конституционного Суда РФ по данному вопросу?

## **14. ГОСУДАРСТВЕННОЕ (ФЕДЕРАТИВНОЕ) УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **14.1. Понятие государственного устройства и его форма в РФ**

Государственное устройство характеризует одну из сторон организации государства, связанных с его формой.

При определении формы государства принято выделять три основных элемента: форму правления, государственный (политический) режим и форму государственного устройства.

Г о с у д а р с т в е н н о е у с т р о й с т в о – это присущая данному государству его внутренняя территориальная структура, территориальный (или национально-территориальный) состав, деление территории данного государства на территориально-государственные или (и) национально-государственные или административно-территориальные части, характер взаимоотношений их как между собой, так и с государством в целом.

По форме государственного устройства государства, как уже говорилось ранее, могут быть унитарными и федеративными.

В настоящее время подавляющее большинство государств являются по форме государственного устройства унитарными и чуть более двух десятков – федеративными. Конфедеративная форма устройства характеризует межгосударственное устройство и в современных государствах отсутствует.

Государственному устройству современной РФ посвящена специальная глава (третья) Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 года. Эта глава называется «Федеративное устройство». Представляется, однако, что содержание этой главы шире, чем ее название, так как в ней закрепляются вопросы в целом государственного устройства РФ, а не только форма этого устройства.

Конституция РФ определяет территориальную организацию современного Российского государства. Его составными частями являются как национально-государственные, так и территориально-государственные образования, территория которых, в свою очередь, подразделяется на административно-территориальные единицы и муниципальные образования. В основе взаимоотношений национально-государственных и территориально-государственных образований как между собой, так и с Российским государством в целом лежит принцип федерализма. Иначе говоря, по форме государственного устройства Россия – это федеративное государство, в составе которого находятся 85 субъектов.

Федеративным Российское государство стало в XX в. До 1917 года это было унитарное, централизованное, единое государство. После октябрьского переворота 1917 года и на протяжении более чем 70 последующих лет Россия по форме государственного устройства являлась (по крайней мере, формально) федерацией, построенной на базе автономии. И, наконец, 31 марта 1992 года в России завершился один из важнейших этапов ее государственно-правового реформирования – был подписан и инкорпорирован в действующую Конституцию РСФСР в качестве ее составной части Федеративный договор – договор о разграничении предметов ведения

и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти:

- республик в составе РФ;
- краев, областей, городов Москва и Санкт-Петербург РФ;
- автономной области, автономных округов РФ, то есть фактически были подписаны три федеративных договора и два специальных протокола к первым двум договорам.

С принятием в 1993 году Конституции РФ федеративное устройство нашего государства получило достаточно прочную конституционную основу.

В Конституции РФ нашли свое отражение следующие особенности государственного устройства современной России:

1) Конституцией признается асимметричная федерация, хотя формально закреплено равноправие субъектов РФ;

2) фактически отношения субъектов РФ и федерального центра поставлены на строго правовую основу;

3) в Конституции заложена идея сохранения целостности РФ в сочетании с правом наций на самоопределение;

4) Конституция решает еще одну важную задачу, а именно – преодоление слабой государственной власти путем создания единой системы органов исполнительной власти Федерации и субъектов по предметам их совместного ведения и исключительного ведения РФ.

## **14.2. Принципы государственного устройства РФ**

Принципы государственного устройства Российской Федерации – это основополагающие идеи, закрепленные в нормах конституционного права, на которых строится, функционирует современная Россия как федеративное государство и базируется один из важных институтов российского конституционного права.

К этим принципам относятся:

– принцип приоритета и равенства прав и свобод человека и гражданина на всей территории РФ;

– принцип равноправия и самоопределения народов в рамках РФ;

- принцип построения РФ по смешанному национально-территориальному и территориальному принципу;
- принцип строительства РФ как демократического, правового и социального государства;
- принцип разграничения властей в РФ как по горизонтали (законодательная, исполнительная и судебная власти), так и по вертикали (между органами государственной власти РФ и ее субъектов);
- принцип государственной целостности РФ;
- принцип равноправия субъектов РФ в их взаимоотношениях как между собой, так и с Российской Федерацией в целом;
- принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации.

### **14.3. Юридическая природа современной России как федеративного и суверенного государства**

**Россия как федерация.** К признакам России как федерации относятся следующие:

- субъектный состав;
- территория РФ состоит из территории ее субъектов;
- самостоятельность субъектов;
- законодательный орган страны – двухпалатный парламент;
- действуют федеральная конституция и законодательство, а также конституции и законодательства субъектов федерации;
- существуют одновременно система высших органов власти РФ и система внешних органов власти ее субъектов;
- компетенция распределяется между федеральным центром и субъектами РФ на исключительную компетенцию федерации, совместную и исключительную компетенцию ее субъектов.

В зависимости от юридических оснований образования различают федерации конституционные и договорные. Первые формируются на основе конституции и создаются как бы «сверху» (Бельгия, Германия, Россия). Вторые возникают как результат добровольного соглашения нескольких государств об объединении в одно государство (США).

По соотношению статусов субъектов федерации и их отношений с федеративным центром федерации делятся на симметричные и асимметричные. В симметричных федерациях все субъекты обладают равным статусом, прежде всего в сфере взаимоотношений с федеративным центром. Асимметричные федерации – это федерации, где субъекты имеют разные правовые статусы, особенности в своем правовом положении. У России существуют признаки асимметричной федерации.

Исходя из этнической окраски субъектов и национального критерия выделяют территориальные федерации (Австрия, Мексика, США) и национально-территориальные, где федерализм служит средством разрешения национального вопроса (Бельгия, Индия, Канада). Россия является смешанной федерацией, в которой присутствуют как территориальные субъекты (края, области, города федерального значения), так и национальные (республики, автономные округа, автономная область).

С учетом степени централизации выделяют интеграционные (централизованные – Индия, Россия) и деволюционные (децентрализованные – Мексика, США) федерации.

Федерацию следует отличать от нетипичных форм государства: от конфедерации как союза суверенных государств, объединившихся на основе договора для совместного и согласованного осуществления общих политических целей; от союзного государства как самостоятельного вида объединения государств, при котором союз сохраняет определенные черты международно-правового объединения, но одновременно приобретает черты, характерные для единого государства (ЕС, Союзное государство РФ и Белоруссии); от содружества как новой формы межгосударственного объединения (СНГ).

Таким образом, ф е д е р а ц и я – это форма государственного устройства, основанная на соединении нескольких государственно-территориальных образований в рамках единого государства в интересах достижения общих целей при условии сохранения за каждым членом федерации определенной самостоятельности.

**Россия как суверенное государство.** В Конституции РФ в общем виде закреплён принцип государственного суверенитета современного Российского государства. Он означает, что федеральная государственная власть РФ обладает верховенством, самостоятельностью и независимостью от каких-либо других властей как на территории самой России, так и в ее взаимоотношениях с зарубежными государствами.

Суверенитет – это качественное состояние государственной власти. Выражается же это качественное состояние государственной власти через определенную совокупность *суверенных прав государства*, то есть важнейших, фундаментальных прав. Одновременно эти права характеризуют Российскую Федерацию как государство.

Суверенными правами Российского государства являются:

– право учредительной власти, то есть право разрабатывать, принимать свою Конституцию, вносить в нее необходимые изменения, дополнения и поправки;

– право установления системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности;

– право принимать федеральные конституционные законы и федеральные законы, осуществлять контроль за их соблюдением;

– право иметь свое гражданство – российское, приобретение и прекращение которого осуществляются в соответствии с федеральным законом;

– право иметь свои вооруженные силы для обеспечения и защиты государственного суверенитета РФ;

– право иметь свой государственный язык на всей территории России – русский язык;

– право иметь свои символы государственного суверенитета: герб, флаг, гимн и столицу.

Суверенные права РФ как самостоятельного государства составляют ядро его компетенции. Именно через полномочия и предметы исключительного ведения (и совместного ведения с субъектами) РФ осуществляет государственный суверенитет.

## 14.4. Субъекты РФ

В соответствии с Конституцией РФ в состав Российской Федерации на правах субъектов входят республики (22), края (9), области (46), города федерального значения (3), автономная область (1), автономные округа (4). Таким образом, субъектный состав РФ включает 85 различных образований. Новая Конституция РФ, в отличие от прежней Конституции и Федеративного договора, прямо называет эти образования субъектами Российской Федерации. Все субъекты РФ равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Принятие в РФ и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Что касается изменения статуса существующих субъектов, то это может произойти лишь при условии взаимного согласия РФ и соответствующего субъекта (а не всех субъектов). Эти вопросы регулируются специальным федеральным конституционным законом. Данные положения Конституции РФ открывают возможность легитимного (законного) изменения статуса того или иного субъекта, но, безусловно, в рамках Российской Федерации. Субъекты РФ не имеют права выхода из состава Российской Федерации.

Указанный в Конституции РФ перечень субъектов РФ свидетельствует о том, что Конституция устанавливает шесть их разновидностей:

- республика;
- край;
- область;
- город федерального значения;
- автономная область;
- автономный округ.

В то же время Федеративный договор закреплял три разновидности субъектов РФ:

- республика;
- край, область, город федерального значения;
- автономная область, автономный округ.

**Республика.** В состав РФ в настоящее время входят 22 республики. Статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией самой республики.

Прежде всего, республика – это государство, образованное по национально-территориальному принципу. Ей присущи некоторые признаки и черты, характерные для государства:

1) каждая республика имеет свою конституцию, которую она самостоятельно разрабатывает и принимает, однако эта конституция должна соответствовать Конституции РФ;

2) каждая республика имеет свое законодательство, которое также должно соответствовать Конституции РФ и федеральным законам;

3) каждая республика имеет свои законодательные и исполнительные органы власти, систему которых она самостоятельно формирует в соответствии с основами конституционного строя РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»;

4) каждая республика обладает правом территориального верховенства, без ее согласия территория республики не может быть изменена;

5) республики вправе устанавливать свои государственные языки, которые употребляются наряду с государственным языком РФ;

6) республика вправе участвовать во внешнеэкономических и иных международных отношениях, координация которых осуществляется соответствующими государственными органами РФ;

7) каждая республика имеет свои символы (герб, флаг, гимн) и свою столицу.

В силу своего конституционного статуса (ст. 65, 66 Конституции РФ) республики, как и другие субъекты РФ, вправе самостоятельно устанавливать свои символы, выражающие исторические и иные ценности и традиции народов, проживающих на соответствующих территориях, придавая им статус официальных отличительных атрибутов, определять порядок их официального использования. Флаг, герб и гимн наряду с наименованием республики

призваны самоидентифицировать ее внутри РФ и по своему предназначению не могут служить иным целям.

Каждая республика в составе РФ – это национальное государство, наименование той или иной республики связано с именем соответствующей коренной (титульной) нации, народности, проживающей в ней, хотя соотношение коренных и не коренных народов в них, а также в других автономных образованиях в настоящее время варьируется в очень широком диапазоне. Чаще коренные нации и народности находятся в меньшинстве по отношению к другим народам, проживающим в этих образованиях.

Указанные выше признаки республики как государственного образования дали повод большинству входящих в состав РФ республик принять в 1990–1991 годах декларации о государственном суверенитете, а затем закрепить это положение в своих конституциях. Этому способствовали и теоретические выводы отдельных исследователей, утверждающих, что в федеративном государстве (в том числе и РФ) государственный суверенитет делится между федерацией и ее субъектами.

Точку над «i» в этом вопросе поставил Конституционный Суд РФ в ряде своих решений<sup>3</sup>. Ниже приводится изложенная в них правовая позиция КС РФ.

Суверенитет Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, распространяющийся на всю ее территорию, закреплен Конституцией РФ в качестве одной из основ конституционного строя (ч. 2 ст. 4). Носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ согласно Конституции РФ является ее многонациональный народ (ч. 2 ст. 3), который, сохраняя исторически сложившееся государственное единство,

---

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности положений Конституции Республики Алтай // Российская газета. 2000. 21 июня; Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан // Там же. 25 июля; и др.

исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов и возрождая суверенную государственность России, принял Конституцию РФ (Преамбула).

*Суверенитет, предполагающий по смыслу статей 3–5, 67 и 79 Конституции РФ верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международных отношениях, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус.*

Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти помимо многонационального народа России и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета помимо суверенитета РФ, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, *то есть не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ.*

Содержащееся в Конституции РФ решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты РФ не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом. По смыслу Преамбулы, ст. 3–5, 15 (ч. 1), 65 (ч. 1), 66 и 71 (п. «б») Конституции РФ в их взаимосвязи республики как субъекты РФ не имеют статуса суверенного государства, и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделять себя свойствами суверенного государства – даже при условии, что суверенитет признавался бы ограниченным, внутренним и т. п.

**Край, область, город федерального значения.** До 31 марта 1992 года (до подписания Федеративного договора) области, края, города федерального значения по действовавшей в то время Конституции РФ являлись административно-территориальными единицами. Указанный договор, а вслед за ним и действующая Конс-

титущия РФ относят теперь эти образования к числу субъектов Российской Федерации. Соответственно, их следует считать теперь не административно-территориальными единицами, а государственно-территориальными образованиями, построенными по территориальному принципу.

Статус края, области, города федерального значения определяется Конституцией РФ и уставом края, области, города федерального значения.

Устав – это учредительный конституционный акт, принимаемый законодательным (представительным) органом государственной власти соответствующего края, области, города федерального значения. Он подлежит такой же правовой защите, как и федеральные законы.

Государственный характер указанных субъектов РФ определяется также тем, что они имеют право издавать свои законы, их территория не может быть изменена без их согласия, они имеют своих представителей в федеральных органах государственной власти, обладают правом законодательной инициативы в Государственной Думе российского парламента и т. д. В области экономики, в социальной сфере, в сфере экологии, культуры и т. д. края, области, города федерального значения равноправны с республиками. Однако в отличие от республик субъекты этого вида не имеют конституции (ее заменяет устав), не имеют права устанавливать свой государственный язык и т. п. Эти и другие различия между указанными двумя видами субъектов РФ объясняются прежде всего тем, что республики – это государства, а края, области, города федерального значения таковыми не являются, хотя и обладают признаками государственных образований.

**Автономная область, автономный округ** – это национально-территориальные государственные образования, обладающие, в принципе, статусом, аналогичным статусу краев, областей и городов федерального значения. Они имеют свой устав и свое законодательство. Однако в отличие от края, области и города федерального значения в отношении каждой автономной области, каждого автономного округа может быть принят именной федеральный

закон по представлению законодательных и исполнительных органов этих субъектов.

Автономные округа (за исключением Чукотского АО<sup>4</sup>), в отличие от других субъектов Российской Федерации, входят в состав РФ не непосредственно, а через края и области, на территории которых они находятся. Отношения автономных округов, входящих в состав края, области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

Вхождение или невхождение того или иного автономного округа в состав края или области не меняет природу, характер и содержание его статуса как равноправного субъекта Российской Федерации, хотя и свидетельствует об особенностях статусов таких субъектов РФ.

Вхождение автономного округа в состав края, области по смыслу ст. 66 (ч. 4) Конституции РФ означает такое конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом РФ, одновременно составляет часть другого субъекта РФ – края или области.

## **14.5. Компетенция Российской Федерации и субъектов РФ**

В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий (то есть компетенции) между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется настоящей Конституцией,

---

<sup>4</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 1993 года № 9-П «По делу о проверке конституционности Закона РФ от 17 июня 1992 года “О непосредственном вхождении Чукотского АО в состав РФ”» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1993. № 28. Ст. 1083; Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 года № 12-П «По делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Российская газета. 1997. 22 июля.

Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. В Конституции РФ говорится о трех видах (группах) полномочий, относящихся к ведению РФ и ее субъектов.

Первая группа полномочий относится к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ).

Вторая группа полномочий находится в совместном ведении РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ).

Третья группа полномочий относится к ведению самих субъектов РФ, то есть эти вопросы находятся вне пределов ведения и полномочий РФ и вне пределов совместного ведения РФ и ее субъектов. Вне этих пределов субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ).

В Конституции РФ перечислены первые две группы полномочий и предметов ведения. Каждый перечень носит исчерпывающий характер и не может толковаться в сторону его сужения или расширения, однако это не исключает их детализации и конкретизации в соответствующих федеральных законах, а также в соответствующих двухсторонних договорах и соглашениях между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Третья группа полномочий и предметов ведения в Конституции РФ не перечисляется. Эти вопросы должны быть закреплены в конституциях и уставах соответствующих субъектов РФ.

Конституция РФ четко фиксирует виды нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, принимаемых по вопросам, относящимся к их компетенции, и их субординацию.

1. По предметам ведения самой Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ. Иначе говоря, данный вид федеральных нормативных актов действует на территории любого из субъектов РФ без каких-либо санкций со стороны последних, их согласия или несогласия. Это одно из суверенных прав РФ.

2. По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы, имеющие, как правило, рамочный характер, регулирующие соответствующий круг общественных отношений с точки зрения общих принципов, общих начал. В свою очередь субъекты РФ по данному кругу вопросов издают свои законы и другие нормативно-правовые акты, которые не могут противоречить соответствующим федеральным законам, однако призваны более детально регламентировать данный круг общественных отношений на их территории.

В случае противоречия законов и других нормативно-правовых актов субъектов РФ соответствующим федеральным законам и в первом, и во втором случае действуют федеральные законы.

При этом федеральные законы не должны противоречить федеральным конституционным законам.

3. Вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти, осуществляют собственное и исключительное правовое регулирование. Если в этом случае возникает противоречие между федеральным законом и нормативными правовыми актами субъекта РФ, действуют последние, то есть законы и другие нормативно-правовые акты субъекта РФ.

### **Контрольные вопросы**

1. Чем отличается форма государственного устройства РФ от формы правления РФ?
2. В чем суть принципа федерализма применительно к государственному устройству РФ?
3. Чем и как определены виды субъектов РФ?
4. Чем субъекты РФ отличаются от административно-территориальных единиц?
5. Как соотносятся между собой конституционный принцип равноправия субъектов РФ и различия в их государственно-правовом статусе?
6. Какие предметы ведения и полномочия составляют компетенцию субъектов РФ?
7. Можно ли рассматривать территориальные единицы как самостоятельные звенья государства?

8. Как соотносятся между собой территориальная организация государства и организация государственного аппарата?

9. Федерация – это форма объединения государств или форма их разделения?

10. Чем отличается статус законодательно-территориальных автономий от статуса субъектов федерации?

11. Можно ли говорить о суверенитете субъектов федерации?

12. Означает ли право народа на самоопределение его право на одностороннее государственное обособление в форме создания нового государства?

13. Что означает конституционная характеристика республик в составе России как государств (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ)?

14. Что отличает статус субъекта федерации от статуса иных внутренних для государства территорий?

15. Что объединяет и что различает автономную область и автономные округа?

16. Какие сложноустроенные субъекты существуют в Российской Федерации?

## **Практические задания**

1. Составьте сравнительную таблицу признаков федеративной и унитарной форм государственного устройства.

2. Письменно соотнесите между собой следующие категории: федерация – федерализм – территория; автономия – государственное устройство – унитаризм; право на самоопределение – суверенитет – народовластие; децентрализация – федерация – местное самоуправление.

Составьте на основе всех этих категорий схему и дайте к ней краткое пояснение.

## **Задачи**

1. При проведении переговоров по демаркации российско-китайской границы администрация Хабаровского края высказала несогласие с намерением руководства российской делегации передать два острова, входящих в состав территории края, Китаю. При этом администрация ссылалась на конституционную гарантию невозможности изменения территории субъекта федерации без его согласия (ст. 67 Конституции РФ).

Как, по вашему мнению, должен быть разрешен данный вопрос? Какие конституционные нормы здесь следует применять?

2. Государственная дума Ямало-Ненецкого автономного округа (в настоящее время – Законодательное собрание ЯНАО) приняла решение о выходе округа из состава Тюменской области и о непосредственном вхождении в состав Российской Федерации. В обоснование своего решения депутаты сослались на ст. 5 Конституции РФ, фиксирующую равноправие всех субъектов, а также на решение Конституционного Суда РФ по «чукотскому» делу. В этом решении суд, как известно, признал конституционным Закон РФ от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации», в том числе и потому, что округ не изменил своего статуса и не вышел из состава России.

Правомерно ли решение думы ЯНАО? Чем руководствовался Чукотский автономный округ, принимая решение о непосредственном вхождении в Россию? Сохраняет ли для округов такую возможность современная российская конституция? Дайте анализ решения Конституционного Суда РФ по делу о толковании ч. 4 ст. 66 Конституции РФ.

3. Четыре области и один край (Курганская, Оренбургская, Свердловская, Челябинская области и Пермский край) приняли решение об объединении в один крупный субъект – Уральский край. В Свердловской и Челябинской областях это решение было принято на заседаниях их законодательных органов, в Курганской и Оренбургской областях – оформлено указами губернаторов, а в Пермском крае – решением областного референдума.

Предусмотрена ли Конституцией РФ возможность затеянного объединения? Если да, то в каком порядке должно осуществляться подобное объединение? Составьте поэтапный план данного объединения, включающий решение всех необходимых конституционно-правовых вопросов.

4. Статья 71 Конституции РФ устанавливает, что в ведении РФ находятся «внешняя политика и международные отношения РФ»; «внешнеэкономические отношения РФ», «таможенное регулирование», «уголовное, уголовно-процессуальное... законодательство»; а ст. 72 Конституции РФ гласит, что в совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ».

Ссылаясь на указанные конституционные нормы, одна из областей – субъектов РФ приняла соответствующий закон, а затем заключила договор с одним из сопредельных иностранных государств. Договор регулирует вопросы закупок сельскохозяйственной продукции и продажу тракторов, а закон устанавливает порядок прохождения товаров через таможню

и уголовную ответственность за некоторые формы контрабандной деятельности.

Дайте правовую оценку действиям власти.

### Тест

1. В состав РФ в качестве ее субъектов входят:

- а) республики;
- б) крупные города;
- в) области;
- г) края;
- д) закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО);
- е) автономные округа.

2. Государственное устройство РФ – это деление ее территории:

- а) на административно-территориальные единицы;
- б) экономические районы;
- в) национальные районы и округа;
- г) национально-государственные и территориально-государственные образования.

## 15. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 15.1. Понятие, признаки и виды государственных органов

Для того чтобы получить более полное представление об органах государственной власти, необходимо выявить типичные признаки, которые позволят отграничить эти органы от негосударственных организаций.

Рассмотрим **признаки органов государственной власти**.

1. Орган государственной власти – это организация, коллектив людей, состоящих в гражданстве РФ. Иностранцы граждане не могут входить в состав органа государственной власти.

2. Орган государственной власти наделен частью единого фонда государственной собственности. Материальные средства направляются ему для реализации конкретных функций. Он имеет свою смету, фонд заработной платы, помещения, оборудование и т. д.

3. Орган государственной власти отличают государственно-властные полномочия. Он уполномочен осуществлять функции государства, поэтому является частью государственного аппарата, что позволяет ему выступать от имени государства и издавать обязательные веления.

Органы государственной власти действуют в соответствии с установленной для них компетенцией.

4. Государственно-властные полномочия реализуются присущими только конкретному органу власти методами, средствами и способами (способами организации, убеждения, поощрения). В рамках своих полномочий орган государственной власти вправе обеспечивать исполнение нормативных правовых актов вплоть до применения, в необходимых случаях, мер государственного принуждения.

Это является исключительной прерогативой государства.

5. Орган государственной власти образуется в установленном законом порядке (избирается, назначается); структура этого органа определяется его функциональным назначением и его компетенцией.

В современных условиях, когда кардинально изменились функции российского государства, была учреждена новая форма республиканского правления с особым статусом единоличного главы государства – Президента. Отметим, что действующее законодательство характеризует Президента РФ, глав субъектов Федерации, ряд других выборных должностных лиц единоличными органами власти (определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 года).

Итак, орган государственной власти – это формируемая в установленном законе порядке особая организация российских граждан, которая, будучи составной частью государственного аппарата, наделена властными полномочиями и для осу-

ществления своих функций использует как методы убеждения, так и (в необходимых случаях) методы принуждения.

Указанные признаки характерны как для органов государственной власти РФ, так и для органов государственной власти субъектов РФ.

Однако не каждый государственный орган можно охарактеризовать как орган государственной власти. В соответствии с доктриной и правовой позицией Конституционного Суда РФ в государственном аппарате государственные органы и органы государственной власти следует различать. Первые в отличие от вторых не имеют права принятия правовых актов внешнего действия, распространяющихся на граждан, их объединения (пример государственного органа – Администрация Президента РФ). Следовательно, орган государственной власти всегда можно определить как государственный орган, но не любой орган государства является органом государственной власти.

**Структура и виды органов государственной власти** того или иного государства устанавливаются в зависимости от формы государства и в соответствии с принципом разделения властей.

Органы государственной власти классифицируются по нескольким основаниям.

1. По способу возникновения они подразделяются на первичные и производные.

Первичные органы государственной власти никакими другими органами не создаются. Они возникают либо в порядке наследования, либо получают властные полномочия от избирателей (представительные органы).

Производные органы государственной власти создаются первичными органами, которые наделяют их властными полномочиями (исполнительными, распорядительными и др.).

2. По территориальной сфере полномочий органы государства классифицируются на высшие и местные, которые не всегда являются государственными.

Высшие органы наиболее полно олицетворяют государственную власть, распространяются на территорию всего государства.

Местные органы государственной власти ограничены рамками административно-территориальной единицы (региона, коммуны, района и т. д.).

3. По характеру компетенций выделяются органы государства общей и специальной компетенции.

Органы государственной власти общей компетенции решают обширные вопросы, выполняя одновременно многие функции государства (правительство).

Органы государственной власти специальной компетенции специализируются на выполнении определенной функции в одной сфере деятельности (пример – министерство юстиции).

Кроме того, органы государства бывают выборные и назначаемые, коллегиальные и единоличные.

В соответствии с принципом разделения властей создаются законодательные, исполнительные и судебные органы, которые составляют основу государственного аппарата в той или иной стране.

**Законодательные органы** – это такие органы государства, на которые возложена законодательная, нормотворческая деятельность. Они издают законы – нормативные правовые акты, обладающие высокой юридической силой и регулирующие довольно важные общественные отношения. Законодательная деятельность является прерогативой представительных органов государственной власти, которые избираются, как правило, посредством всеобщих равных выборов.

В современных странах существуют разные системы законодательных органов. Их названия обусловлены особенностями и традициями каждой страны. В России это Федеральное Собрание, в США – Конгресс, в Испании – Кортесы, в Швеции – Риксдаг, в Великобритании – Парламент.

Общепринятое собирательное название законодательных органов – парламент.

**Исполнительные органы** – это те органы, которые осуществляют государственную власть путем организации исполнения законов. Высшим исполнительным органом в государстве является

правительство, формируемое обычно путем назначения. Способ назначения правительства обусловлен формой правления, политическими и историческими особенностями страны. При парламентских формах правления правительство назначается или утверждается парламентом с участием главы государства. В абсолютных монархиях и президентских республиках правительство формируется главой государства. Возглавляет правительство в абсолютных монархиях премьер-министр, а в президентских республиках – президент.

К ведению правительства обычно относятся вопросы реализации законов, руководство внутренней и внешней политикой, составление и исполнение бюджета и др.

Исполнительными органами государства также являются министерства и другие административные учреждения, осуществляющие руководство в различных сферах жизни.

В федеративных государствах в систему исполнительной власти входят федеральное правительство и правительства субъектов федерации. Например, в ФРГ функции главы правительства и главы земли исполняет премьер-министр в одном лице.

**Судебные органы** осуществляют судебную власть, которая является независимой и самостоятельной ветвью государственной власти. Судебные органы – это специально образуемые органы государственной власти, основная задача которых – защита прав всех субъектов права путем судебного разбирательства в процессуальной форме различных (уголовных, гражданских и др.) дел и споров.

Существуют несколько видов судебных органов. Так, в англосаксонской системе права используется единая система судов во главе с Верховным судом. В странах континентального права судебная система обычно полисистемна и единой системы судов нет, а есть несколько судебных инстанций.

Судебные органы обычно подразделяются:

- на суды общей юрисдикции;
- специальные суды (суды по делам малолетних, военные и др.);

- административные суды;
- суды обычного права.

Особое место среди судов занимают конституционные суды, которые осуществляют конституционный контроль над соответствием конституции всех правовых актов, разрешают споры между органами государственной власти и т. д. Функции конституционного суда могут выполнять верховные суды (США) или квази-судебные органы (Конституционный совет Франции).

В системе разделения властей исключительно важное место отводится институту главы государства. Это официальное лицо, занимающее высшее место в системе органов государства и осуществляющее высшее представительство государства во внутренней-политической жизни и в международных отношениях.

Таким образом, система органов государственной власти современных государств представляет собой многогранный институт, состоящий из ряда государственных органов, обладающих собственной компетенцией и самостоятельностью, но представляющий собой единый государственный механизм того или иного государства.

## **15.2. Органы государственной власти: общая характеристика**

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 10) государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Исходя из этих критериев и в соответствии с республиканской формой правления и принципом разделения властей государственную власть на общедоупедеральном уровне в России осуществляют: Президент РФ, Федеральное Собрание (Государственная Дума и Совет Федерации), Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и другие федеральные суды.

Законодательную власть в Российской Федерации осуществляет двухпалатное Федеральное Собрание – парламент РФ; исполнительную власть – Правительство РФ, судебную – суды РФ. Особое место занимает и особую роль играет в государственном механизме Президент РФ, которого ассоциировать только с одной из ветвей власти было бы неверно.

Принцип разделения властей в федеральном государственном механизме обеспечивается системой сдержек и противовесов, закрепленных в нормах Конституции и законах РФ. Эта система выступает важной гарантией относительного равновесия и сбалансированности органов, осуществляющих в России законодательную, исполнительную и судебную власть.

Не останавливаясь здесь подробно на характеристике тех или иных сдержек и противовесов, отметим лишь следующее. Конституция РФ, закрепляя в России республиканскую форму правления, вместе с тем не дает прямого ответа на вопрос о типе этой республиканской формы правления; президентский ли это тип республики, парламентский ли тип или смешанный тип республиканской формы правления.

Конституционно-правовой статус конкретных федеральных органов государственной власти, характер их взаимоотношений и взаимодействия показывает, что современная Россия по форме государственного правления является республикой смешанного типа («полупрезидентской республикой»).

В систему государственных органов субъектов Российской Федерации входят:

- законодательные органы государственной власти (законодательные собрания, народные собрания, верховные советы, думы регионов и т. п.);
- главы субъектов РФ (губернаторы, главы администраций);
- высшие исполнительные органы государственной власти (правительства, администрации субъектов РФ);
- органы судебной власти (мировые судьи субъектов РФ).

### 15.3. Государственные органы с особым статусом

В России существуют органы государственной власти, которые не входят ни в одну из трех ветвей власти. В то же время эти органы создаются и действуют в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. По своему статусу они являются независимыми органами государственной власти и обладают особым статусом. К их числу можно отнести Администрацию Президента РФ, Счетную палату РФ, прокуратуру РФ, Центральную избирательную комиссию РФ, Центральный банк РФ, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В последнее время значение и роль государственных органов с особым статусом в России возрастают, эти органы активно включаются в федеративные процессы и участвуют в реализации функций государственного аппарата.

**Центральный банк Российской Федерации.** В Конституции России (ст. 75) устанавливается, что денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком РФ. Статус Центрального банка РФ определяется федеральной Конституцией, Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральным законом от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

Основная функция Центрального банка Российской Федерации – защита и обеспечение устойчивости рубля, и эту функцию он осуществляет независимо от других государственных органов. Банк России не подчиняется Правительству, но взаимодействует с ним.

В соответствии с федеральным законом от 10 июля 2002 года Центральный банк Российской Федерации подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Из подотчетности Банка России Государственной Думе вытекает следующее:

– назначение на должность и освобождение от должности Председателя Банка России Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности Государственной Думой членов Совета директоров Банка России;
- представление Банком России Государственной Думе на рассмотрение годового отчета, а также аудиторского заключения;
- определение Государственной Думой аудиторской фирмы для проведения аудиторской проверки Банка России;
- проведение парламентских слушаний о деятельности Банка России с участием его представителей;
- ежегодное предоставление Председателем Банка России Государственной Думе двух докладов о деятельности Банка России (доклада о годовом отчете и доклада об основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики).

Банк России в пределах полномочий, предоставленных ему Конституцией РФ и федеральными законами, независим в своей деятельности. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не имеют права вмешиваться в деятельность Банка России по реализации его законодательно закрепленных функций и полномочий, принимать решения, противоречащие федеральным законам.

Ключевым и фактически высшим коллегиальным органом Банка России выступает Национальный финансовый совет (НФС).

В состав Национального финансового совета входят Председатель Банка России и еще 11 человек: двое направляются Советом Федерации из числа его членов, трое – Государственной Думой из числа депутатов ГД, трое – Президентом РФ, трое – Правительством РФ.

**Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.** Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК РФ) действует на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно п. 9 ст. 21 данного закона ЦИК РФ наряду с избирательными комиссиями субъектов РФ является государственным органом. Особенность статуса Центральной избирательной

комиссии РФ состоит в том, что она, как и Центральный банк Российской Федерации, не относится ни к одной из ветвей власти и не подотчетна и не подконтрольна никаким другим органам государства.

ЦИК РФ осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам Президента России, депутатов Государственной Думы, а также по проведению референдумов в Российской Федерации.

Состоит ЦИК РФ из пятнадцати членов, пятеро из которых назначаются Государственной Думой из числа кандидатов, предлагаемых депутатскими объединениями, пятеро – Советом Федерации, пятеро – главой государства.

Председателя, заместителя председателя и секретаря Центризбирком избирает самостоятельно тайным голосованием из своего состава. Срок полномочий ЦИК РФ – 5 лет, она действует на постоянной основе и является юридическим лицом.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации:

- осуществляет контроль соблюдения избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- организует разработку нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением;
- обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации;
- осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;
- оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям;
- осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем;

– заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации;

– устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума;

– рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

– осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами.

Издаваемые комиссией акты (инструкции, разъяснения) обязательны для всех участников избирательного процесса и, по существу, носят нормативный характер.

Роль ЦИК РФ особенно заметна при проведении федеральных выборов, референдума Российской Федерации. Многие выработанные практикой ЦИК правовые позиции со временем воплощаются в конституционных нормах, что повышает ее независимый статус.

Так же, как и статус Центрального банка России, статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации может быть изменен только федеральным законом.

**Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.** Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации – это назначенное парламентом должностное лицо, которое призвано осуществлять контроль за соблюдением прав и свобод человека в деятельности государственных органов и должностных лиц.

Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации определяется Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

На должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации назначается лицо, являющееся гражданином России, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. За рубежом требования наличия гражданства аналогичны.

Назначение на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и освобождение от нее производятся Государственной Думой Федерального Собрания РФ.

Срок пребывания в должности российского омбудсмена – 5 лет. Законом определено, что одно и то же лицо не может занимать пост Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации более двух сроков подряд.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рассматривает жалобы граждан России и находящихся на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства. Но не все вопросы входят в компетенцию российского омбудсмена. Он не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации.

Таким образом, роль органов государственной власти с особым статусом заметно возрастает и важна в деле обеспечения государственного единства и конституционных прав и свобод граждан России.

### **Контрольные вопросы**

1. Каково соотношение понятий «государство», «государственная власть», «форма правления», «государственный аппарат», «механизм государства»?

2. Что такое государственный орган и орган государственной власти? Есть ли различия между этими понятиями?

3. Какова характеристика государственного учреждения? Можно ли государственные учреждения относить к числу органов государственной власти?

4. Что такое система органов государственной власти в Российской Федерации?

5. Какие критерии лежат в основе классификации государственной власти в Российской Федерации? Какова характеристика основных видов органов государственной власти в РФ?

6. Есть ли различия между такими понятиями, как «органы государственной власти Российской Федерации» и «органы государственной власти в Российской Федерации»?

## Практическое задание

Назовите основные принципы системы органов государственной власти Российской Федерации. В каких статьях Конституции РФ они закреплены?

## Задачи

1. Статья 12 Конституции Российской Федерации вводит понятие «система органов государственной власти». Пункт «г» ст. 71 Конституции РФ относит к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности. Часть 1 ст. 112 Конституции РФ относит к ведению Президента РФ утверждение структуры федеральных органов исполнительной власти.

В письменном виде дайте характеристику понятия «система» по смыслу ст. 12 и ст. 71 Конституции РФ и понятия «структура» по смыслу ч. 1 ст. 112 Конституции РФ. Какие вопросы организации и деятельности исполнительных органов государственной власти являются предметом законодательного регулирования, а какие относятся к компетенции Президента РФ? Какова по этому вопросу правовая позиция Конституционного Суда РФ?

2. Часть 1 ст. 129 Конституции РФ определяет прокуратуру РФ как единую централизованную систему. Каково правовое содержание данного органа? Раскройте на основе анализов ч. 1 ст. 129 Конституции РФ организационную структуру прокуратуры РФ.

3. Часть 3 ст. 118 Конституции РФ вводит понятие «судебная система РФ». Сформулируйте понятие судебной системы РФ по действующему законодательству и определите перечень федеральных органов судебной власти и перечень органов судебной власти субъектов РФ.

## 16. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 16.1. Понятие и источники избирательного права в РФ

**Избирательное право** необходимо понимать как в объективном, так и в субъективном его значении.

*Объективное избирательное право* является одним из важнейших конституционно-правовых институтов. Суть его в следующем. Это – система конституционно-правовых норм, определяющих круг лиц, имеющих право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, участвовать в голосовании на референдумах, а также регулирующих порядок организации и проведения выборов и референдумов и порядок определения их результатов.

Иначе говоря, **избирательное право** как конституционно-правовой институт – это совокупность правовых норм, регулирующих отношения, связанные с выборами в органы государственной власти, органы местного самоуправления и с проведением референдумов.

Несмотря на то, что избирательное право – это конституционно-правовой институт, он, однако, включает и отдельные нормы других отраслей права: трудового, административного, гражданского, уголовного, процессуального и пр.

В *субъективном смысле* избирательное право выражается в предоставлении каждому гражданину возможности участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также в голосовании на референдумах.

В этом смысле избирательное право включает в свое содержание:

– *активное избирательное право*, то есть право гражданина избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в голосовании на референдумах;

– *пассивное избирательное право*, то есть право гражданина быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Согласно нормам конституций и избирательных законов различных стран кандидатами на выборные должности в государстве или в муниципальном образовании могут быть выдвинуты лица, обладающие пассивным избирательным правом. В большинстве стран для кандидатов на выборные должности устанавливаются различного рода цензы, ограничения: возрастной ценз, ценз оседлости, гражданство, членство в местном сообществе и т. п. Так, во многих странах возрастные цензы активного и пассивного избирательного права существенно различаются. Общепринятым считается, что активное избирательное право имеют граждане, достигшие 18-летнего возраста. Пассивное же избирательное право (особенно для выборов в центральные органы государственной власти) устанавливается с 21 года, с 25 лет и т. п. (так, депутатами нижней палаты парламентов Бельгии, Италии, США, Японии могут быть только граждане этих стран, достигшие 25 лет).

В Российской Федерации активное избирательное право для граждан РФ устанавливается с 18 лет, независимо от уровня выборов и вида референдума.

Что же касается возрастного ценза для кандидатов на выборные должности, то есть реализации пассивного избирательного права граждан РФ, то этот ценз варьируется в зависимости от вида органа и его уровня.

Так, Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в РФ не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство, подтверждающего его право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Как видим, здесь указаны три ограничения на занятие должности Президента РФ: наличие российского гражданства; возрастной нижний предел (35 лет); ценз оседлости (постоянное проживание на территории РФ не менее 25 лет).

Есть, однако, и четвертый ограничитель: Президентом РФ не может быть избрано лицо, избиравшееся на этот пост уже дважды.

Безусловно, что кандидатом на должность Президента РФ не может быть выдвинуто лицо, признанное судом недееспособным или содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший на день выборов (голосования) 21 года, постоянно проживающий в России, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в субъектах РФ в соответствии с их законодательными актами могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином РФ пассивного избирательного права, связанные с достижением им определенного возраста или со сроком его проживания на определенной территории России (соответственно уровню проводимых выборов).

В данном федеральном законе также указывается, что устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года при выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, 30 лет при выборах главы исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и 21 года при выборах главы муниципального образования.

Что касается кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления, то, как правило, во всех субъектах РФ их возрастной ценз совпадает с возрастным цензом граждан, обладающих активным избирательным правом при выборах этих органов, то есть 18 лет.

Систему **источников избирательного права** составляют все источники конституционного права, в которых содержатся избирательные правовые нормы. Особое место среди них принадлежит *специальным избирательным законам*.

Исходя из того, что РФ – федеративное государство, избирательное законодательство в нем носит двухуровневый характер.

Первый уровень:

– федеральное законодательство, касающееся выборов и референдума на общедофедеральном уровне;

– федеральное законодательство, касающееся выборов и референдума в субъектах РФ с точки зрения общих начал и принципов.

Второй уровень:

– законодательство субъектов РФ, регламентирующее выборы и референдумы как на уровне соответствующего субъекта РФ, так и на уровне действующего на его территории местного самоуправления.

К *первому уровню* источников избирательного права следует отнести, прежде всего, Конституцию РФ. В ныне действующей Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 года, в отличие от прежних конституций, в том числе Конституции РСФСР 1978 года, содержится незначительное количество избирательно-правовых норм.

Итак, в Конституции РФ нормы избирательного права закреплены в следующих статьях: ч. 3 ст. 3 – свободные выборы и референдум являются высшим непосредственным выражением власти народа; ч. 2, 3 ст. 32 – активное и пассивное избирательное право граждан РФ; ст. 81; ч. 2 ст. 92; п. «д» ст. 102; ст. 84; ст. 96; ч. 1 ст. 97; ч. 2 ст. 109; ч. 4 ст. 111; ч. 3, 4 ст. 117 и др.

Среди действующих федеральных избирательных законов базовым источником избирательного права следует считать Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ».

Содержание данного закона показывает, что это закон не только о гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме российских граждан, что также достаточно важно, но и закон о базовых, основополагающих принципах и положениях избирательного права и избирательной системы в РФ и референдумов в РФ. Субъекты РФ в обход этого закона или в противоречие с ним не могут принимать соответствующие избирательные законы, законы о референдуме и иные связанные с избирательными правами граждан нормативно-правовые акты. А если таковые все-таки будут приняты, действовать должен указанный федеральный закон.

К источникам избирательного права первого (федерального) уровня следует также отнести:

- 1) Федеральный конституционный закон «О референдуме РФ»;
- 2) Федеральный закон «О выборах Президента РФ»;
- 3) Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»;
- 4) Федеральный закон от 23 октября 1996 года № 138 «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и др.

К данному уровню источников избирательного права относятся также нормативные постановления Центральной избирательной комиссии РФ.

Ко *второму уровню* источников избирательного права относятся конституции, уставы, законы и другие нормативно-правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы, регулирующие отношения, связанные с выборами в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления и проведением региональных и местных референдумов.

Названные выше федеральные законы относятся к источникам избирательного права, так сказать, в «чистом» виде. Однако в РФ действуют и другие нормативные правовые акты, содержащие в той или иной мере нормы избирательного права и, следовательно, являющиеся также источниками избирательного права РФ. Так, уголовная ответственность за нарушение избирательного законодательства предусмотрена в Уголовном кодексе РФ, административная ответственность – в Кодексе РФ об административных правонарушениях и т. д.

В качестве источников избирательного права могут выступать отдельные нормативные постановления палат Федерального Собрания РФ, решения Конституционного Суда РФ, касающиеся выборов и референдумов.

## 16.2. Принципы избирательного права в РФ

Принципы избирательного права – это основополагающие идеи и начала, закреплённые в нормах Конституции РФ, в российском избирательном законодательстве, в международно-правовых актах, на основании и в соответствии с которыми реализуются избирательные права и права на участие в референдуме граждан РФ, устанавливается и развивается конституционно-правовой институт избирательного права, осуществляются избирательный процесс и процесс проведения референдумов.

Принципы, лежащие в основе избирательных прав российских граждан, на основании которых строятся и функционируют российское избирательное право и избирательный процесс, полностью соответствуют международным демократическим стандартам в этой области общественных отношений.

Выделяют следующие принципы:

- принцип свободных выборов и свободного участия в референдумах;
- принцип добровольных выборов и референдумов;
- принцип периодичных выборов;
- принцип демократических и нефальсифицированных выборов и референдумов;
- принцип альтернативных выборов;
- принцип всеобщего избирательного права;
- принцип равного избирательного права;
- принцип прямого избирательного права;
- принцип тайного голосования;
- территориальный принцип организации и проведения выборов и референдумов;
- принцип непосредственного участия граждан (избирателей) и их объединений в организации и проведении выборов и референдумов;
- сочетание мажоритарного и пропорционального способов распределения депутатских мандатов по итогам голосования и т. п.

### 16.3. Избирательная система и избирательный процесс в РФ

**Избирательная система** понимается в широком и узком значении.

В *широком значении* под избирательной системой понимается порядок организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, закрепленный и регулируемый нормами избирательного права, а также сложившейся практикой деятельности государственных, муниципальных органов, общественных объединений и движений.

В *узком значении* под избирательной системой понимается способ распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей или других управомоченных лиц.

Иначе говоря, в данном случае избирательной системой именуют установленный соответствующими законами порядок определения результатов (итогов) голосования на выборах. Такими способами, как известно, могут быть мажоритарный, пропорциональный и смешанный – мажоритарно-пропорциональный.

*Мажоритарная* (от фр. *majorite* – большинство) *избирательная система* – исторически первая избирательная система. При этой системе избранным считается кандидат, получивший установленное большинство голосов избирателей по избирательному округу, где он баллотируется.

В зависимости от того, какое это большинство, различают мажоритарную систему относительного (простого) большинства, например при выборах депутатов региональных парламентов; абсолютного большинства (50 % + 1 голос), например при выборах Президента РФ; квалифицированного большинства (последнее применяется крайне редко).

Очевидные преимущества такой системы – традиционность применения, относительная простота процедур, прозрачность избирательного процесса. Депутат, избранный по такой системе, ответст-

венен перед конкретными избирателями, не связан партийной дисциплиной и более свободен в представлении народных интересов в парламенте.

*Пропорциональная избирательная система* предполагает распределение депутатских мандатов между партийными списками в соответствии с количеством голосов, поданных за каждый список.

Для распределения голосов вычисляется избирательная квота – необходимое число голосов избирателей для получения одного мандата. Для этого общая сумма голосов, поданных за все списки, делится на число мандатов по избирательному округу. Затем сумма голосов, полученных каждым списком, делится на квоту, целая часть будет соответствовать числу полученных мандатов.

В России по пропорциональной системе избирается часть депутатов федерального и региональных парламентов, эта система может применяться и на местных выборах. Среди ее достоинств можно отметить демократичный характер, позволяющий максимально учесть волю избирателей, высокую структурированность избираемых органов, меньшую зависимость депутатов от внешних источников воздействия. Вместе с тем явными недостатками пропорциональной системы являются слабая связь депутатов с избирателями, неравномерно представленные в округе территории, «протаскивание» в избирательных списках малоизвестных и не всегда квалифицированных кандидатов и пр.

В Российской Федерации применяются и мажоритарная, и пропорциональные избирательные системы.

Суть пропорциональной системы на выборах половины депутатов Государственной Думы в России состоит в следующем. В соответствии с Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы» территория государства объявляется единым избирательным округом. Политические партии выдвигают списки своих кандидатов. Избиратель голосует за один из таких списков. Победа в этом случае пропорциональна числу голосов, поданных за соответствующий список избирательного объединения, причем подсчет ведется по спискам, набравшим более 5 %.

Суть мажоритарной системы на выборах половины депутатов Государственной Думы в России состоит в следующем. В соответствии с законом вся территория Российской Федерации разделяется на 225 одномандатных округов, кандидаты по которым выдвигаются партиями или путем самовыдвижения. Избранным по одномандатному избирательному округу признается кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей.

С избирательной системой тесно связан **избирательный процесс**, под которым понимается урегулированная правовыми и другими социальными нормами деятельность индивидов, органов, организаций и групп по подготовке и проведению выборов. Будучи нормативно урегулированной, эта деятельность, следовательно, упорядочена, устойчива и состоит из определенных, расположенных в установленной последовательности стадий (или элементов).

Необходимо отметить, что избирательный процесс, связанный с выборами в органы государственной власти и органы местного самоуправления, имеет ряд особенностей по сравнению с процессом организации и проведения референдумов.

Опираясь на действующее в РФ избирательное законодательство, в избирательном процессе по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления можно выделить следующие четыре основные стадии.

**Первая стадия.** Условно эту стадию можно назвать организационно-подготовительной. Она включает такие мероприятия и действия, как назначение даты выборов; образование избирательных округов; образование избирательных участков и их обустройство; формирование избирательных комиссий; составление списков избирателей и ознакомление с ними избирателей; другие мероприятия организационно-подготовительного характера.

**Вторая стадия** – выдвижение и регистрация кандидатов. Данная стадия подразделяется на две подстадии, имеющие относительно самостоятельное значение и содержание.

**Первая подстадия** – это выдвижение кандидатов, которое включает в себя определение и регистрацию соответствующих субъектов, имеющих право выдвижения кандидатов; предостав-

ление заявлений кандидатов о согласии баллотироваться; представление кандидатов (списков кандидатов) в соответствующую избирательную комиссию; сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов (списков кандидатов); обработка и проверка подписей и другие мероприятия.

Строго говоря, мероприятия организационного характера в том или ином объеме проводятся на любой стадии избирательного процесса.

*Вторая подстадия* – это регистрация кандидатов (списков кандидатов) соответствующей избирательной комиссией. Регистрация включает: окончательную проверку достоверности подписных листов; внесение избирательного залога вместо сбора подписей; принятие решения соответствующей избирательной комиссией о регистрации кандидата (списков кандидатов) или об отказе в регистрации; выдача зарегистрированным кандидатам, а также их доверенным лицам соответствующей избирательной комиссией удостоверений и другие мероприятия. На этой же подстадии начинается процесс формирования собственных избирательных фондов кандидатов для финансирования их избирательной кампании.

*Третья стадия* – предвыборная агитация, под которой понимается деятельность граждан РФ, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, политических партий, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списков кандидатов) или против них.

Эта стадия избирательного процесса начинается со дня регистрации кандидатов (списков кандидатов) и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования. Она включает проведение таких мероприятий, как подготовка, издание и распространение агитационных печатных изданий; определение и использование средств массовой агитации, телерадиовещания и т. п.; проведение различного рода предвыборных собраний, конференций, встреч с избирателями, других массовых мероприятий.

*Четвертая стадия* – это заключительная стадия избирательного процесса. В нее входят организация и проведение голосования;

подсчет голосов избирателей; составление установленной законодательством документации по итогам голосования; установление результатов голосования; опубликование (обнародование) итогов голосования и другие мероприятия.

В соответствии с действующим законодательством указанные четыре стадии *обязательны* для любого избирательного процесса, связанного с выборами в органы государственной власти и органы местного самоуправления в РФ. Эти стадии являются *основными стадиями* избирательного процесса.

Однако при определенных предусмотренных законом обстоятельствах (условиях) в избирательном процессе возможна и *пятая* (факультативная) *стадия* – повторное голосование.

Кроме этого законодательство РФ предусматривает также возможность проведения *повторных выборов, дополнительных выборов*. При повторных выборах избирательный процесс проходит те же самые стадии, что и при первичных выборах, но только в несколько усеченных по времени рамках.

### Контрольные вопросы

1. Можно ли отождествлять понятия «выборы» и «голосование»?
2. Тайное голосование – это право или обязанность избирателя?
3. Какие последствия возникают при назначении выборов судом?
4. Что понимается под вышестоящей избирательной комиссией?
5. Какую роль играют политические партии в выдвижении кандидатов?
6. Может ли кандидат сам собирать подписи в свою поддержку?
7. Что понимается под использованием преимуществ должностного и служебного положения?
8. Когда утрачивают свой статус кандидат и зарегистрированный кандидат?
9. С какого момента начинается предвыборная агитация?
10. Чем несостоявшиеся выборы отличаются от недействительных?

### Практическое задание

На основании Постановления Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2003 года раскройте соотношение понятий «информирование» и «предвыборная агитация».

## Задачи

1. Один из кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования обратился в суд с требованием отменить решение избирательной комиссии о признании выборов несостоявшимися. Данный кандидат представил доказательства того, что несколько умерших и несколько находящихся в местах лишения свободы лиц не были исключены из списков избирателей. Суд, не проверяя истинное количество таких лиц, а признав, что в общем нарушения в составлении списков избирателей имеются, удовлетворил требования истца.

Оцените действия суда. Каковы основания исключения граждан из списков избирателей?

2. Избиратели получили от одного из кандидатов поздравительные открытки к празднику. У части граждан это вызвало возмущение, поскольку кандидат располагал сведениями о месте их жительства, полными данными об их фамилии, имени, отчестве. В связи с этим они обратились в избирательную комиссию с жалобой на подобные действия кандидата.

Справедлива ли их жалоба? Какое решение должна принять избирательная комиссия?

3. Один из зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы, будучи уже депутатом ГД, выпустил отчет перед избирателями о своей депутатской деятельности. Отчет был изготовлен не из средств избирательного фонда кандидата. Окружная избирательная комиссия не увидела в этом нарушения правил ведения предвыборной агитации, однако областная избирательная комиссия и Центральная избирательная комиссия РФ решили, что своим отчетом данный кандидат побуждает избирателей голосовать за него, поэтому отчет должен быть изготовлен из средств избирательного фонда кандидата. За нарушение правил ведения предвыборной агитации ЦИК РФ отменил регистрацию указанного кандидата.

Оцените действия избирательных комиссий и кандидата.

4. В 22 часа по местному времени закончилось голосование по выборам главы муниципального образования. Председатель участковой избирательной комиссии объявил, что подсчет голосов начнется в 22.30 после получасового отдыха членов комиссии. Такое условие вызвало протест у присутствующих наблюдателей.

Дайте правовую оценку ситуации.

## 17. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 17.1. Институт президентства в России: политико-юридическая природа

С точки зрения современного конституционного права президент той или иной страны – это глава государства с республиканской формой правления. В зависимости от тех или иных особенностей его статуса в одних государствах президент является не только главой государства, но и одновременно главой исполнительной власти в данном государстве.

Для России институт президентства – новый институт, не имевший аналогов в ее истории ни до октябрьского переворота 1917 года, ни после него. В Советском государстве (РСФСР, СССР) функции главы государства *формально* выполняли определенные коллегиальные органы: до 1936 года в РСФСР – ВЦИК и Президиум ВЦИК; в СССР – ЦИК и Президиум ЦИК; с 1936 года это Президиумы Верховных Советов СССР (до 1988 года), РСФСР (до 1989 года) и других союзных республик.

Некоторая корректировка в этой системе власти произошла в 1988 году в СССР и в 1989 году – в РСФСР: в действовавшие в них конституции были внесены изменения, согласно которым учреждался новый высший орган государственной власти: Съезд народных депутатов СССР и Съезд народных депутатов РСФСР соответственно. В связи с этим изменялся статус соответствующих Верховных Советов и их Президиумов. Первые теперь формировались на Съездах народных депутатов, а не непосредственно избирателями, а Президиумы Верховных Советов СССР и РСФСР теряли прежние свои функции коллегиальной главы государства и становились рабочими органами соответствующих Съездов народных депутатов и Верховных Советов. Одновременно с этим в СССР, а затем и в РСФСР был учрежден пост Председателя Верховного Совета, который получил статус высшего должностного лица государства, что, с нашей точки зрения, фактически означало учреждение единоличного главы государства с совмещением функций

спикера парламента. Исходя из этого в соответствии с принципом разделения властей конструкция государственной власти как в СССР, так и в РСФСР в тот период, по нашему мнению, приобрела форму парламентской республики (безусловно, с целым рядом особенностей и противоречий).

Данная конструкция власти просуществовала в СССР до 14 марта 1990 года, когда был принят Закон СССР «Об учреждении поста Президента СССР...», а в РСФСР – до 17 марта 1991 года, когда на всероссийском референдуме народом было принято решение об учреждении поста Президента РСФСР (кстати, упразднение этого института, если этот вопрос когда-нибудь возникнет, также должен решать российский народ).

Первый Президент СССР был избран в порядке исключения в том же 1990 году на Съезде народных депутатов СССР – им стал *М. С. Горбачев*. Союзный институт президентства прекратил свое существование в декабре 1991 года в связи с распадом Союза ССР.

Что касается поста Президента РСФСР, то, выполняя волю российского народа, Съездом народных депутатов и Верховным Советом РСФСР были внесены соответствующие дополнения в Конституцию РСФСР и приняты законы РСФСР «О Президенте РСФСР» (21 апреля 1991 года), «О выборах Президента РСФСР» (21 апреля 1991 года) и «О вступлении в должность Президента РСФСР» (27 июня 1991 года), в соответствии с которыми 12 июня 1991 года на основе альтернативных, свободных и демократических выборов был избран первый Президент РСФСР – *Б. Н. Ельцин*.

По действовавшему в тот период законодательству Президент РСФСР являлся высшим должностным лицом РСФСР, что идентично, с нашей точки зрения, статусу главы государства, и одновременно главой исполнительной власти. Анализ конструкции федеральной государственной власти в этот период свидетельствует о том, что в РСФСР был установлен президентский тип республиканской формы правления, хотя, опять-таки, с определенными особенностями.

Новая Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года всенародным голосованием, подтвердив сохранение института прези-

дентства, закрепила в то же время принципиально новую систему организации государственной власти в Российской Федерации.

## **17.2. Избрание и вступление в должность Президента РФ**

В соответствии с действующей Конституцией РФ и Федеральным законом от 10 января 2003 года «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральным законом от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и др. Президент РФ избирается гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на шесть лет. Президент РФ может быть переизбран на второй срок, но избрание одного лица более чем на два срока не допускается.

Выборы Президента РФ назначает Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Днем голосования является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах Президента РФ. Исчисление конституционного срока, на который был избран Президент РФ, начинается со дня его вступления в должность – по истечении 6 лет со дня вступления в должность Президента, избранного на предыдущих выборах Президента (7 мая 2018 года), а при проведении досрочных выборов либо в случае назначения повторных выборов – на тридцатый день со дня официального объявления Центризбиркомом РФ общих результатов выборов Президента РФ. Выборы Президента РФ проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию РФ.

К кандидату на должность Президента РФ в соответствии с Конституцией РФ предъявляются перечисленные ниже требования.

1. Он должен быть гражданином РФ, не имеющим и не имевшим ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

2. Для кандидата на должность Президента РФ установлен нижний предел возрастного ценза – он не может быть моложе 35 лет. Существовавший в прежнем российском законодательстве (1991 год) верхний предел возрастного ценза (65 лет) в новой Конституции РФ отсутствует.

3. Кандидат на должность Президента РФ должен постоянно проживать на территории РФ не менее 25 лет (ценз оседлости). До конституционной реформы 2020 года ценз оседлости составлял 10 лет.

Законодатель вводит ряд дополнительных ограничений для кандидата на пост Президента РФ. В соответствии со ст. 3 ФЗ «О выборах Президента РФ» не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин РФ:

1) осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

2) осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом РФ, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

3) подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

4) гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока.

Кроме того, гражданин РФ, замещавший должность Президента РФ и досрочно прекративший исполнение своих полномочий в случае отставки Президента, стойкой его неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с досрочным прекращением им исполнения своих полномочий.

Кандидат на должность Президента РФ считается избранным, если он получил более половины голосов избирателей (50 % + 1 голос), принявших участие в голосовании.

Центризбирком РФ признает выборы Президента Российской Федерации *не состоявшимися* в случае:

1) если голосование проводилось по одной кандидатуре и за соответствующего кандидата проголосовали менее 50 % от числа избирателей, принявших участие в голосовании;

2) если в избирательный бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

3) если все кандидаты выбыли до проведения повторного голосования.

Выборы Президента Российской Федерации признаются Центризбиркомом РФ *недействительными*:

1) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

2) в случае, если количество избирательных участков, где итоги голосования признаны недействительными, составляет не менее одной четверти от общего количества избирательных участков;

3) по решению суда.

В случае, если в избирательный бюллетень было включено более двух кандидатов на должность Президента РФ и ни один из них не был избран, Центризбирком РФ назначает *повторное голосование* по выборам Президента РФ по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей.

По итогам повторного голосования избранным считается кандидат на должность Президента РФ, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого кандидата, при условии, что число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего большее число голосов, больше числа голосов избирателей поданных против всех (то есть обоих) кандидатов. Повторное голосование может проводиться *по одной кандидатуре* в случае, если после выбытия зарегистрированных

кандидатов остается только один зарегистрированный кандидат. При этом зарегистрированный кандидат считается избранным на должность Президента РФ, если он получил не менее 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В случае, если выборы Президента РФ признаны несостоявшимися, недействительными, либо если на день проведения повторного голосования оба зарегистрированных кандидата, по которым назначено повторное голосование, сняли свои кандидатуры, либо если при повторном голосовании ни один зарегистрированный кандидат не был избран на должность Президента РФ, Совет Федерации назначает *повторные выборы*.

При вступлении в должность Президент приносит народу присягу, текст которой содержится в Конституции РФ (ч. 1 ст. 82). Предусмотрено, что присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ. С момента принесения присяги Президент приступает к исполнению своих обязанностей.

При вступлении вновь избранного Президента РФ в должность используются официальные символы президентской власти:

– *Штандарт (флаг) Президента РФ* (утвержден Указом Президента РФ от 15 февраля 1994 года № 319) располагается рядом с Президентом РФ. После принесения присяги Президентом РФ дубликат Штандарта (флага) поднимается над резиденцией Президента РФ в Кремле;

– *Знак Президента РФ* возлагается на Президента РФ как главу государства на период его полномочий Председателем Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Использование Знака Президента РФ определяется нормами Государственного протокола<sup>5</sup>.

Президент РФ приносит присягу на *специальном экземпляре официального текста Конституции РФ*, который изготовлен в качестве единственного экземпляра.

---

<sup>5</sup> См.: Указ Президента РФ от 27 июля 1999 года «Об утверждении описания символа президентской власти – Знака Президента РФ» (с изм. и доп. от 6 мая 2000 года) // Собрание законодательства РФ. 1999. Ст. 31.

Штандарт (флаг) Президента РФ, Знак Президента РФ и специальный экземпляр текста Конституции РФ передаются вновь избранному Президенту РФ во время процедуры вступления в должность Президента РФ после принесения им присяги на специальном экземпляре текста Конституции РФ.

### **17.3. Конституционные функции, полномочия и акты Президента РФ**

**Конституционные функции.** В системе федеральных органов государственной власти Российской Федерации Президент РФ стоит на первом месте, возглавляя конституционный перечень федеральных органов (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ).

Конституционные функции Президента РФ – это основные, главные направления его деятельности, определяемые и закрепляемые конституционными нормами.

В соответствии с Конституцией РФ можно выделить следующие функции Президента РФ:

1) Президент РФ – глава Российского государства, высшее должностное лицо страны, главное действующее лицо в государственной иерархии;

2) Президент РФ – гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, государственного суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране;

3) Президент РФ – арбитр, координатор согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти как федерального, так и субъектного уровня;

4) Президент РФ выполняет стратегическую функцию, определяя основные направления внутренней и внешней политики РФ, облекая их в форму ежегодных посланий Федеральному Собранию РФ;

5) Президент РФ – лидер страны, он представляет РФ как внутри России, так и в международных отношениях.

**Конституционные полномочия.** Исходя из функционального назначения института президентства в РФ полномочия Президента Российской Федерации, закрепленные в Конституции РФ, носят достаточно обширный, многообразный и исчерпывающий характер. Они не подлежат ни расширению, ни сужению путем принятия какого-либо федерального закона или подзаконного акта без предварительного внесения соответствующих изменений и дополнений в Конституцию РФ.

Все сформулированные в Конституции РФ полномочия Президента РФ можно сгруппировать по основным сферам его государственной деятельности.

В сфере *законодательной власти* Президент Российской Федерации:

- обладает правом законодательной инициативы, то есть правом вносить в Государственную Думу законопроекты, которые должны обладать приоритетом с точки зрения очередности их рассмотрения перед другими законопроектами;
- назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом;
- распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ;
- назначает референдум РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом;
- подписывает и обнародует федеральные и федеральные конституционные законы;
- обладает правом отлагательного вето в отношении принятого палатами Федерального Собрания федерального закона;
- обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики Российского государства;
- обращается с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ.

В сфере *исполнительной власти* Президент Российской Федерации:

- назначает после утверждения Государственной Думой Председателя Правительства РФ;

- по предложению Председателя Правительства РФ утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти РФ;

- по предложению Председателя Правительства РФ после утверждения кандидатур Государственной Думой назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров;

- осуществляет общее руководство Правительством РФ и имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ;

- имеет право отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ;

- принимает решение об отставке Правительства РФ;

- вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом;

- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ.

В сфере *судебной власти* Президент Российской Федерации:

- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ; назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов;

- назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации;

ской Федерации, заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ; назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом;

- назначает и освобождает представителей Российской Федерации в Совете Федерации;

- вносит в Совет Федерации представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

В сфере **внешней политики** Президент Российской Федерации:

- осуществляет руководство внешней политикой РФ;
- ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ;
- подписывает ратификационные грамоты;
- принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей иностранных государств;
- назначает и отзывает после консультации с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

В сфере **обороны и безопасности** Президент Российской Федерации:

- формирует и возглавляет Совет безопасности (СБ) РФ, статус которого определяется федеральным законом и Положением о СБ, утвержденным Указом Президента РФ;

- утверждает военную доктрину РФ;
- является Главнокомандующим Вооруженными силами РФ;
- назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил РФ;
- в случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом;
- при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

*В иных сферах государственной деятельности* Президент Российской Федерации:

- решает вопросы гражданства РФ;
- предоставляет политическое убежище;
- награждает государственными наградами РФ;
- присваивает почетные звания РФ, высшие воинские и высшие специальные звания;
- осуществляет помилование.

**Акты Президента РФ.** Президент РФ издает юридические акты двух видов: *указы* и *распоряжения* (ст. 90 Конституции РФ). Принятые в рамках компетенции Президента РФ, они обязательны для исполнения на всей территории РФ.

Указы и распоряжения Президента РФ носят подзаконный характер, они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Как правило, указы Президента РФ носят нормативный характер (хотя могут издаваться и ненормативные указы), а распоряжения – это индивидуальные конкретные предписания.

В отдельных случаях Президент РФ вправе издавать указы, ликвидирующие пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения (то есть принятия соот-

ветствующего федерального закона). Однако и эти указы Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.

Можно выделить еще два вида актов, издаваемых Президентом РФ, – *приказы* и *поручения*.

Приказы Верховного главнокомандующего Вооруженными силами РФ, скорее всего, относятся к государственной тайне, связанной с обороной и безопасностью государства, поэтому они не столь распространенные. А поручения – новый вид актов, который появился в тексте Конституции РФ после поправок 2020 года (ст. 113).

Порядок опубликования и вступления в силу актов Президента РФ регулируется специальным Указом Президента РФ от 23 мая 1996 года № 763. В соответствии с ним указы и распоряжения Президента РФ (акты) подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Акты Президента РФ подлежат официальному опубликованию в периодических изданиях «Российская газета» и «Собрание законодательства РФ» в течение десяти дней после дня их подписания.

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

В актах Президента РФ может быть установлен иной порядок вступления их в силу.

## **17.4. Прекращение исполнения полномочий Президента РФ**

Действующая Конституция РФ предусматривает несколько оснований прекращения полномочий Президента РФ.

**По истечении установленного конституционного срока его полномочий** с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. Это общий порядок прекращения полномочий Президента РФ, закрепленный Конституцией РФ (ч. 1 ст. 92).

**Досрочное прекращение полномочий Президента РФ** (то есть до истечения установленного Конституцией РФ срока), которое может произойти:

- в случае отставки Президента РФ (ч. 2 ст. 92);
- в случае стойкой неспособности Президента РФ по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия (ч. 2 ст. 92);
- в случае отрешения Президента РФ от должности (ч. 2 ст. 92, ст. 93).

В случае **отставки Президента РФ** досрочное прекращение полномочий непосредственно связано с волеизъявлением самого Президента РФ. Иначе говоря, отставка Президента РФ носит добровольный характер, связанный с волей Президента РФ.

В случае **стойкой неспособности Президента РФ** по состоянию здоровья **осуществлять свои полномочия** досрочное прекращение полномочий Президента РФ менее всего связано с его волеизъявлением, согласием или несогласием.

Законодательного регулирования порядка реализации данного основания прекращения полномочий Президента РФ пока что нет. Однако есть постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 года по делу о толковании положений ст. 91 и 92 (ч. 2) Конституции РФ о досрочном прекращении полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.

В своем постановлении Конституционный Суд РФ отметил, что досрочное прекращение полномочий Президента РФ по указанному основанию требует особой процедуры с целью объективного установления фактической невозможности для Президента РФ в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер, принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий, либо иным образом осуществлять свои полномочия в соответствии с требованиями Конституции РФ.

В таком случае – в силу экстраординарного характера рассматриваемого основания – волеизъявление Президента РФ может не являться обязательной предпосылкой досрочного прекращения полномочий.

По смыслу ч. 2 ст. 92 Конституции РФ во взаимосвязи с ч. 1 и 3 этой же статьи и ч. 1 ст. 93 приведение в действие указанной процедуры допустимо лишь при исчерпании всех возможностей, связанных с временным неисполнением Президентом РФ своих полномочий или добровольной его отставкой.

Досрочное прекращение полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия является элементом конституционного статуса Президента РФ, и в силу этого правовое регулирование порядка (процедуры) прекращения полномочий Президента РФ по указанному основанию имеет конституционный характер. Определение соответствующего порядка может быть осуществлено с соблюдением вытекающих из положений Конституции РФ требований с тем, чтобы обеспечивались непрерывность и стабильность осуществления полномочий Президента РФ, исключение факторов, препятствующих нормальному функционированию институтов власти.

Порядок досрочного прекращения полномочий Президента РФ по рассматриваемому основанию не может быть облегченным, упрощенным. При этом должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента РФ от должности, а тем более – в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента РФ. При определении такого порядка надлежит соблюдать принцип баланса и взаимодействия всех ветвей власти.

Что касается *отрешения Президента РФ от должности*, то в этом случае принятие решения о досрочном прекращении его полномочий принимается палатами Федерального Собрания РФ без какой-либо связи с волеизъявлением Президента РФ, а, напротив, – вопреки ему.

Институт отрешения Президента РФ от должности является одной из важных мер, входящих в систему сдержек и противовесов в конституционном механизме разделения властей в РФ.

Процесс отрешения Президента РФ от должности регулируется Конституцией РФ (ст. 93), а также Регламентом Государственной Думы и Регламентом Совета Федерации.

Этот процесс включает два достаточно самостоятельных, хотя и взаимосвязанных этапа.

На *первом этапе* процесс происходит в Государственной Думе. Суть его – в выдвижении Государственной Думой обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Этот процесс включает пять стадий.

1. Внесение предложения в Государственную Думу о выдвижении обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы. Предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, предусмотренные в ст. 93 Конституции РФ, которое вменяется в вину Президенту РФ.

2. Направление данного предложения Государственной Думой в специальную комиссию для вынесения ею соответствующего заключения. Эта комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, его заместителя и 13 членов комиссии. Председатель комиссии избирается Государственной Думой открытым голосованием большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Члены комиссии избираются палатой по представлению депутатских объединений общим списком большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Заместитель председателя комиссии избирается на ее заседании. Состав комиссии формируется с учетом пропорционального представительства депутатских объединений.

Специальная комиссия проверяет:

а) обоснованность выдвижения обвинения против Президента РФ;

б) соблюдение кворума, необходимого для реализации инициативы выдвижения (не менее 1/3 депутатов);

в) правильность подсчета голосов инициаторов выдвижения обвинения;

г) соблюдение других процедурных правил, установленных Регламентом Государственной Думы.

3. Заключение специальной комиссии о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, и о соблюдении процедуры выдвижения такого обвинения инициативной группой депутатов. Принимается большинством голосов членов комиссии.

4. Рассмотрение предложения о выдвижении обвинения против Президента РФ и заключения специальной комиссии на заседании Государственной Думы, которое по решению палаты может быть объявлено закрытым.

5. Принятие Государственной Думой по итогам обсуждения двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты постановления о выдвижении обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления и отрешении его от должности. Постановление принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней. Постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также в Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ.

На этом, собственно, завершается первый этап процесса отрешения Президента РФ от должности.

*Второй этап* связан с деятельностью в этом процессе верхней палаты – Совета Федерации, а также Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ. Именно на этом этапе решается вопрос об отрешении Президента РФ от должности или об отклонении обвинения и прекращении процесса отрешения.

На данном этапе можно выделить три стадии.

1. Вынесение Верховным Судом РФ заключения о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления, в совершении которого его обвиняет Госдума.

2. Вынесение Конституционным Судом РФ по запросу Совета Федерации заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ Государственной Думой.

3. Принятие Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного указанными заключениями Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, двумя третями голосов от общего числа членов палаты постановления об отрешении Президента РФ от должности.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента РФ считается отклоненным.

Таким образом, в процедуре отрешения Президента РФ от должности участвуют обе палаты Федерального Собрания, Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ. Тем самым создаются гарантии против политического волюнтаризма и в процедуру включаются наиболее компетентные для решения данного вопроса органы государственной власти.

Из анализа Конституции РФ следует, что закрепленный в ней перечень оснований прекращения полномочий главы государства не является исчерпывающим. Помимо смерти основанием прекращения полномочий Президента РФ является и утрата им гражданства РФ.

## **17.5. Система (механизм) обеспечения деятельности Президента РФ**

Под системой обеспечения деятельности Президента РФ понимается совокупность создаваемых Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами постоянно действующих при нем органов, структурных подразделений и служб для обеспечения реализации его конституционных функций и полномочий. Эта система является своего рода механизмом президентской власти в Российской Федерации.

Конституционно-правовыми основами формирования и функционирования данной системы являются соответствующие нормы Конституции РФ (п. «ж», «и», «к» ст. 83 и другие нормы), а также федеральные законы и соответствующие указы и распоряжения Президента РФ.

Элементами (или звеньями) системы обеспечения деятельности Президента РФ являются:

- 1) Совет безопасности РФ;
- 2) Государственный совет РФ;
- 3) группа федеральных органов исполнительной власти, непосредственно подведомственных Президенту РФ;
- 4) институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;
- 5) коллегиальные консультативно-координационные органы государственно-общественного характера при Президенте РФ;
- 6) Администрация Президента РФ.

### **Контрольные вопросы**

1. Каким требованиям должно соответствовать лицо, занимающее должность Президента РФ?
2. Какое место занимает Президент РФ в системе разделения государственной власти на ветви?
3. Можно ли говорить о существовании отдельной ветви государственной власти – президентской власти?
4. Как соотносятся конституционные функции Президента РФ и его полномочия?
5. Можно ли предусмотреть дополнительные функции Президента РФ в федеральных законах, указах Президента РФ?
6. Какими актами могут быть установлены полномочия Президента РФ? Возможно ли установление новых полномочий, не предусмотренных российским законодательством, международными актами?
7. Какие полномочия реализует Президент как гарант Конституции РФ?
8. Что понимается под «скрытыми» полномочиями Президента РФ?
9. Вправе ли Президент РФ устранять пробелы в федеральном законодательстве?

10. В каких случаях Президент РФ вправе возвращать федеральные законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации, без рассмотрения? Распространяется ли это право на федеральные конституционные законы?

11. Для чего назначаются полномочные представители Президента?

12. Какие органы вправе самостоятельно создавать Президент РФ?

## **Практическое задание**

Соотнесите конституционные функции Президента РФ и его полномочия. По каждой конституционной функции приведите перечень полномочий, корреспондирующий функции.

### **Задачи**

1. Соответствующим судом установлено, что законодательным органом субъекта Российской Федерации принят закон субъекта РФ, противоречащий Конституции РФ. Законодательный орган субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим Конституции РФ и недействующим.

Президент РФ вынес предупреждение законодательному органу субъекта Российской Федерации в форме письма на имя его председателя. Законодательный орган игнорировал письмо Президента РФ. Через четыре месяца Президент РФ подписал указ о роспуске законодательного органа субъекта РФ.

Оцените правомерность действий Президента РФ.

2. Председателю Государственной Думы 15 марта поступило заявление, которое подписали 200 депутатов, о выдвижении обвинения Президента РФ в государственной измене; 17 марта состоялось заседание Государственной Думы, на котором было принято решение об образовании специальной комиссии. Специальная комиссия вынесла 30 марта заключение и направила его Председателю Государственной Думы. Заседание Государственной Думы, на котором было принято решение о выдвижении обвинения Президента РФ в государственной измене, состоялось 1 апреля. «За» проголосовали 273 депутата. Также было принято решение направить документы в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ для вынесения заключений. Заключение Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ были получены Председателем Государственной Думы 1 мая

и 10 мая соответственно. Председатель Государственной Думы все документы направил в Совет Федерации, который получил их 11 мая. Совет Федерации рассмотрел вопрос об отрешении Президента РФ от должности 15 мая. Члены Совета Федерации пришли к выводу о том, что конституционная процедура выдвижения обвинения не была соблюдена, на основании чего Президент РФ не может быть отрешен от должности.

Президент РФ обратился в Верховный Суд РФ с иском о защите чести и достоинства и компенсации морального вреда.

Проверьте, были ли допущены нарушения в процедуре отрешения Президента РФ от должности. Вправе ли Совет Федерации вынести решение, обоснованное нарушением процедуры? Каким должно быть решение Верховного Суда РФ по иску Президента?

3. Охарактеризуйте статус лица, занимавшего должность Президента РФ. Как влияет на этот статус основание, по которому прекращено исполнение полномочий Президента РФ?

## **18. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **18.1. Федеральное Собрание – парламент РФ**

В соответствии с Конституцией РФ Федеральное Собрание (ФС) является *парламентом РФ*. Впервые в Конституции нашего государства статус одного из органов государственной власти закреплен в качестве парламента.

Во-первых, Федеральное Собрание Российской Федерации (ФС РФ) является представительным органом государственной власти России. Представительный характер проявляется в порядке формирования этого органа и оказывает влияние на содержание его компетенции. Палаты создаются с учетом особенностей федеративного устройства России и представляют интересы Российской Федерации в целом и отдельных ее составных частей (Совет Федерации), а также интересы многонационального населения России (Государственная Дума). При этом палаты парламента работают

автономно, самостоятельно решая вопросы, относящиеся к их ведению (за исключением случая, предусмотренного ч. 3 ст. 100 Конституции РФ, – заслушивания посланий Президента России), обеспечивая систему сдержек и противовесов не только в работе механизма государства, но и в деятельности ФС.

Во-вторых, Федеральное Собрание РФ является парламентом страны потому, что именно этот орган (и только он) наделен правом осуществлять законодательную власть на федеральном уровне, то есть принимать федеральные законы.

В-третьих, российский парламент обладает такой типичной для парламентов демократических стран функцией, как бюджетно-контрольная. Федеральное Собрание РФ принимает (утверждает) федеральный бюджет и осуществляет парламентский контроль за его исполнением.

В-четвертых, Федеральное Собрание РФ является постоянно действующим органом. Депутаты Государственной Думы и сенаторы Российской Федерации осуществляют свою деятельность на постоянной и профессиональной основе. Профессиональная работа парламентариев – важный признак законодательного органа.

В соответствии с Конституцией РФ Федеральное Собрание РФ состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

И, наконец, в-пятых, признаком, характеризующим Федеральное Собрание РФ как парламент, является его внутренняя структура, то есть наличие двух палат с разным их правовым статусом, разветвленной системой постоянных и временных комитетов, подкомитетов, комиссий и других рабочих органов палат ФС. Именно подобное структурирование характерно для учреждений, именуемых парламентом.

## **18.2. Совет Федерации ФС РФ**

Конституционно-правовой статус, а также организация и деятельность Совета Федерации Федерального Собрания РФ регулируются Конституцией РФ, Федеральным законом от 22 декабря

2020 года № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации ФС РФ», Регламентом Совета Федерации и другими правовыми актами.

**Формирование Совета Федерации.** В соответствии со ст. 95 и 96 Конституции РФ, а также указанным федеральным законом в Совет Федерации входят:

а) по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа;

б) Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, – пожизненно; он вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации;

в) не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ сроком на шесть лет, из которых не более 7 человек могут быть назначены пожизненно – граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности.

Общее число сенаторов Российской Федерации определяется исходя из числа представителей от субъектов Российской Федерации, перечисленных в ст. 65 Конституции РФ, и числа лиц, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации, указанных в пунктах «б» и «в» ч. 2 ст. 95 Конституции.

*Сенатором Российской Федерации может быть:* гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, обладающий безупречной репутацией; постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта России в течение 5 лет, предшествующих выдвижению его кандидатом в члены Совета Федерации, либо

в течение двадцати лет, предшествующих выдвижению его кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации<sup>6</sup>.

*Не могут быть членами Совета Федерации* лица: имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство; признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными; содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда; осужденные за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления и имеющие неснятую, непогашенную судимость и т. п.

Кандидаты в члены Совета Федерации обязаны прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов.

Порядок наделения полномочиями членов Совета Федерации, являющихся представителями субъектов РФ от законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ, осуществляется путем избрания представителей из числа депутатов регионального парламента; от исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации – путем назначения представителей высшим должностным лицом субъекта. При этом полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня вступления в силу решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации о наделении его полномочиями члена СФ, а прекращаются со дня вступления в силу решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации о наделении полномочиями нового члена СФ.

Организационно-правовое положение верхней палаты Федерального Собрания РФ свидетельствует о том, что, будучи однажды сформированной (образованной), эта палата затем практически действует бессрочно (речь идет о палате, а не о ее членах).

---

<sup>6</sup> См.: Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=1023544403&backlink=1&&nd=102161336> (дата обращения: 09.04.2021).

Иначе говоря, конкретных сроков полномочий Совет Федерации (как палата) по Конституции РФ и действующему законодательству не имеет. Частичные персональные изменения в членском составе Совета Федерации, которые могут происходить по различным основаниям, производятся самими субъектами РФ при участии СФ.

**Компетенция Совета Федерации** определена в ст. 102, ст. 104–108 Конституции РФ и других (ст. 125, 134), в Регламенте палаты<sup>7</sup> и иных законодательных актах РФ. Рассматриваемые полномочия палаты можно систематизировать.

**Первая группа полномочий** верхней палаты парламента касается ее участия в законодательном процессе:

- право законодательной инициативы;
- решение вопроса об одобрении или неодобрении принятых Государственной Думой законов;
- работа в согласительных комиссиях;
- совместное с нижней палатой Федерального Собрания преодоление вето Президента России.

**Вторую группу полномочий** образуют полномочия палаты, относящиеся к вопросам внутренней и внешней безопасности России:

- утверждение или не утверждение указов Президента РФ о введении на территории РФ военного или чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами территории РФ (Абхазия, Украина, Южная Осетия);
- утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- сотрудничество с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями.

Наличие данных полномочий обусловлено представительной природой Совета Федерации.

---

<sup>7</sup> См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 года № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102074655&backlink=1&&n=102074679> (дата обращения: 09.04.2021).

*Третья группа полномочий* Совета Федерации связана с вопросами кадровой политики федерального уровня и функцией контроля:

- назначение выборов Президента РФ;
- принятие решения об отрешении или отклонение требования об отрешении Президента РФ от должности;
- лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий;
- заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации;
- назначение на должность по представлению Президента РФ судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, а также председателей и заместителей председателей указанных судов;
- проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора РФ, заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ;
- прекращение по представлению Президента РФ в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;
- назначение 5 членов Центральной избирательной комиссии и другие.

Через кадрово-распорядительные полномочия Совет Федерации реализует функцию контроля в рамках системы сдержек и противовесов.

В целом предметы ведения Совета Федерации носят открытый характер и дополняются действующим законодательством.

**Акты Совета Федерации.** По вопросам, отнесенным Конституцией РФ к ведению Совета Федерации, последний принимает постановления. Постановления СФ носят подзаконный характер: они должны издаваться на основании и в соответствии с Конституцией РФ и федеральными конституционными законами и федеральными законами, им не противоречить. Постановления СФ могут носить и нормативный, и ненормативный характер.

Порядок принятия постановлений Совета Федерации регулируется Регламентом СФ. Порядок опубликования и вступления в силу постановлений СФ ФС регулируется Федеральным законом от 25 мая 1994 года № 5 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат ФС РФ».

Под актами палат ФС РФ здесь понимаются постановления, принимаемые как Советом Федерации, так и Государственной Думой. Никаких иных актов палаты в соответствии с Конституцией РФ не принимают.

На основании указанного федерального закона акты палат Федерального Собрания должны быть официально опубликованы, в противном случае они не могут применяться на территории РФ.

Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее 10 дней после дня их принятия; публикация осуществляется в периодических изданиях «Парламентская газета», «Российская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации», а также на Официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Акты палаты ФС РФ вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

По общеполитическим и социально-экономическим вопросам палаты могут выступать с заявлениями, обращениями, принимаемыми в том же порядке, что и постановления палаты.

## 18.3. Государственная Дума ФС РФ

**Образование, состав, начало работы Государственной Думы.** В соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ» и другими федеральными законами депутаты Госдумы избираются гражданами РФ путем свободных, всеобщих, равных, прямых, альтернативных выборов при тайном голосовании. В соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами<sup>8</sup> Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых на основе всеобщих, равных, прямых, при тайном голосовании выборов сроком на 5 лет<sup>9</sup>, из числа которых 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), остальные 225 депутатов Госдумы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты ГД.

Депутатом Государственной Думы может быть гражданин РФ, обладающий активным избирательным правом и достигший возраста 21 года.

---

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 12 июля 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076507> (дата обращения: 09.04.2021); Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Там же. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102083622&backlink=1&&nd=102079448> (дата обращения: 09.04.2021); Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Там же. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171479> (дата обращения: 09.04.2021); Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» // Там же. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102071991> (дата обращения: 09.04.2021).

<sup>9</sup> См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Российская газета. 2008. 31 дек.

Аналогично с требованиями, предъявляемыми к сенатору Российской Федерации, Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливаются ограничения для лиц, которые не могут быть депутатами Государственной Думы, с одним дополнением: осужденные за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления, за исключением случаев снятия или погашения судимости по истечении 10 и 15 лет соответственно<sup>10</sup>.

**Выборы депутатов Государственной Думы нового созыва** назначаются Президентом Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок – 5 лет, исчисляемый со дня ее избрания (дня голосования). Например, Государственная Дума седьмого созыва избрана 19 сентября 2021 года сроком на 5 лет, значит, день голосования на выборах Думы следующего созыва – первое воскресенье сентября 2026 года. Если Президент РФ не назначит выборы депутатов Государственной Думы в срок, тогда выборы назначаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Одновременно с роспуском Государственной Думы Президент РФ назначает досрочные выборы депутатов Думы нового созыва, тогда днем голосования будет последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня роспуска Госдумы.

*В общем порядке полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются с момента начала первого заседания вновь избранного состава Госдумы, которое происходит на 30-й день*

---

<sup>10</sup> На основании Постановления Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 года № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова» // Консультант Плюс : [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_153235/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153235/) (дата обращения: 09.04.2021).

после ее избрания (дня голосования). Президент РФ может созвать заседание Думы ранее этого срока.

*Досрочное прекращение полномочий Государственной Думы* связано с ее досрочным роспуском Президентом РФ в случаях, предусмотренных ст. 109, 111, 112 и 117 Конституции РФ:

1) после трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ, представленных ей Президентом РФ для утверждения; последний может распустить Госдуму (прежняя редакция – обязательный роспуск);

2) после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ Председателем Правительства РФ, если более одной трети должностей членов Правительства РФ (за исключением должностей федеральных министров силовых министерств) остаются вакантными;

3) повторного выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ в течение трех месяцев;

4) отказа Государственной Думой в доверии Правительству РФ, поставленному перед палатой Председателем Правительства РФ, либо если Правительство РФ в течение трех месяцев повторно поставит вопрос о доверии, а Госдума в доверии Правительству РФ откажет.

Вновь избранная Государственная Дума должна собраться на свое первое заседание не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска Госдумы прежнего состава. При этом с момента назначения Президентом РФ даты новых выборов Госдумы распущенная нижняя палата парламента прекращает свои полномочия по принятию законов, а также осуществлению иных полномочий, реализуемых путем принятия решений на заседании палаты.

**Компетенция Государственной Думы.** Совокупность полномочий и предметов ведения, установленных Конституцией РФ для Государственной Думы в ст. 103, ст. 104–108 и других, образуют ее компетенцию, анализ которой позволил разделить полномочия на 3 группы.

1. Полномочия в сфере законотворческого процесса:
  - внесение законопроектов осуществляется только в Государственную Думу;
  - реализация депутатами Госдумы права законодательной инициативы, принятие федеральных законов и одобрение федеральных конституционных законов;
  - совместное с верхней палатой Федерального Собрания преодоление вето Президента России.
2. Полномочия, связанные с осуществлением Госдумой функций как представительного органа государственной власти:
  - назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;
  - назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ;
  - назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека (им может быть гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в России, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства); Уполномоченному по правам человека в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ;
  - назначение и освобождение от должности 5 из 15 членов Центральной избирательной комиссии;
  - объявление амнистии.
3. Полномочия по реализации Госдумой контрольной функции:
  - утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства РФ;
  - утверждение по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ

и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д. 1» ст. 83 Конституции РФ;

– выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности, а также против Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности;

– решение вопроса о недоверии либо отказ в доверии Правительству РФ;

– обращение с запросом в Конституционный Суд РФ;

– заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о своей деятельности, заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации и др.

Посредством осуществления данных полномочий Государственная Дума участвует в системе сдержек и противовесов.

**Акты Государственной Думы.** Государственная Дума по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией РФ, принимает такой вид юридического акта, как постановление. Так же, как и аналогичный вид акта, принимаемого Советом Федерации, постановление Госдумы носит подзаконный характер. Порядок опубликования и вступления в силу актов Госдумы аналогичен порядку опубликования и вступления в силу актов СФ и регулируется, как указывалось выше, федеральным законом от 25 мая 1994 года № 5.

## **18.4. Структура и организационно-правовые формы деятельности палат ФС РФ**

Обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации как постоянно действующие органы работают сессионно. Так, Государственная Дума утверждает расписание осенней и весенней сессии в конце предыдущей сессии, а Совет Федерации собирается на осеннюю сессию с 16 сентября по 31 декабря, на весеннюю – с 25 января по 15 июля.

Палаты внутренне самоорганизуются, их структура определена регламентами палат<sup>11</sup>. Каждая палата парламента формирует руководящее ядро, а также различные органы и аппарат, при этом внутренняя структура Государственной Думы отличается от внутренней структуры Совета Федерации, так как верхняя палата парламента не имеет партийной составляющей.

Каждая палата парламента выбирает из своего состава председателя, первого заместителя председателя и заместителей председателя палаты, количество заместителей определяется палатами самостоятельно. Председатель палаты и его заместители ведут заседания палаты и организуют работу Совета палаты, представляют палату во взаимоотношениях с различными органами власти и с парламентами иностранных государств, осуществляют руководство Аппаратом палаты.

Палаты Федерального Собрания РФ создают Совет палаты, образованный в целях оперативного и коллегиального обсуждения неотложных вопросов деятельности палат, связанных с их постоянным функционированием. В состав Совета палаты входят: в Государственной Думе – председатель, его заместители, руководители фракций и не более двух руководителей внутрифракционных групп, с правом совещательного голоса – председатели комитетов Госдумы; в Совете Федерации – председатель, первый заместитель председателя, заместители председателя палаты, председатели комитетов, обладающие правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты.

Также каждая палата парламента образует комитеты и комиссии – постоянно действующие органы палат, формируемые для раз-

---

<sup>11</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 года № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102051201> (дата обращения: 09.04.2021); Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 года № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Там же. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102074655&backlink=1&&nd=102074679> (дата обращения: 09.04.2021).

работки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий палаты. Комитеты и комиссии палат – наиболее активные участники законодательного процесса, но эти структуры не обладают правом законодательной инициативы. Каждый парламентарий, за исключением Председателя Совета Федерации, обязан состоять в одном из комитетов палаты, при этом он может быть членом только одного комитета. Количество комитетов и комиссий, а также их состав утверждаются соответствующей палатой. Так, например, в Государственной Думе численный состав каждого комитета не может быть менее 12 и более 35 депутатов палаты; в Совете Федерации в состав комитета палаты должны входить не менее 11 парламентариев и не более 21 парламентария.

Наряду с постоянно действующими органами палаты могут создавать временные комиссии, деятельность которых ограничивается определенным сроком или конкретными задачами. Следует заметить, что регламентами палат допускается образование совместных органов – согласительных комиссий, создаваемых для преодоления разногласий, возникших по законопроектам.

В Государственной Думе в отличие от Совета Федерации создаются фракции. Фракция – это депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в Госдуму по федеральному избирательному округу. Фракции, имеющие численность более 100 депутатов, вправе образовать внутрифракционные группы в составе не менее 50 депутатов.

Свою деятельность палаты осуществляют через заседания палат, заседания советов палат, комитетов, комиссий, фракций. Заседания являются открытыми; может быть проведено закрытое заседание (например, заседание по обсуждению закрытых статей бюджета, вопросов национальной безопасности, межнациональных проблем), внеочередное заседание (утверждение указов Президента РФ) либо выездное заседание, которое может проводиться комитетом Совета Федерации в субъектах РФ. Палаты заседают раздельно, поскольку каждая обладает своей собственной компетенцией даже в законодательном процессе. Заседания палат право-

мочны, если на них присутствует более половины от общего числа депутатов (членов) палаты. Совместное заседание обеих палат проводится в соответствии с ч. 3 ст. 100 Конституции РФ в случае заслушивания посланий Президента РФ.

Палатами широко используются и другие формы работы: парламентские слушания, парламентские расследования, правительственный час, час заявлений, парламентский запрос, совещания, круглые столы, семинары, конференции, Дни Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в субъектах РФ и т. п.

### **18.5. Конституционно-правовой статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы ФС РФ**

**Статус.** Статус сенатора Российской Федерации и статус депутата Государственной Думы определяются Конституцией РФ (ст. 97, 98, 104, 109 и др.) и Федеральным законом «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 8 мая 1994 года № 3-43.

Названный статус в первую очередь определяется природой мандата парламентария. В теории выделяют императивный и свободный депутатские мандаты.

Императивный мандат предполагает связанность депутата волей избирателей, что обеспечивается, в первую очередь, возможностью отзыва депутата избирателями и наказаниями избирателей, обязательными к осуществлению.

Свободный мандат предполагает осуществление депутатом интересов избирателей в том виде, в каком он их понимает.

С учетом сказанного мандат депутата Государственной Думы надо оценивать как свободный (невозможность отзыва депутата, отсутствие института обязательных наказов). В то же время депутат Госдумы обязан поддерживать связь с избирателями, рассматривать их обращения, встречаться с ними, отчитываться перед ними о своей работе. Эта обязанность лежит и на сенаторе Российской Федерации.

Однако сенатор Российской Федерации представляет в парламенте не непосредственно избирателей, как депутаты Госдумы, а избравший его парламент субъекта Российской Федерации (назначившего его главу субъекта РФ). По отношению к ним мандат сенатора РФ следует оценивать как императивный, поскольку в любой момент парламент, глава субъекта РФ могут отозвать своего представителя.

**Срок полномочий.** Сенатор Российской Федерации и депутат Государственной Думы осуществляют свои полномочия на постоянной основе.

Срок полномочий сенатора РФ вновь назначенного (избранного) начинается со дня вступления в силу решения органа; одновременно прекращаются полномочия прежнего представителя от субъекта РФ.

Срок полномочий депутата Госдумы начинается со дня избрания его депутатом и прекращается со дня начала работы Думы нового созыва.

Полномочия *сенатора Российской Федерации (депутата Государственной Думы)* могут прекращаться и *досрочно* в случаях:

- 1) его письменного заявления о сложении полномочий;
- 2) его избрания депутатом парламента субъекта РФ, органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти, органа местного самоуправления, а равно его назначения на иную государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ, государственную должность государственной службы или муниципальную должность муниципальной службы;
- 3) его поступления на государственную или муниципальную службу, вхождения в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления им предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;
- 4) утраты им гражданства РФ либо приобретения гражданства иностранного государства;
- 5) вступления в его отношении в законную силу обвинительного приговора суда;

6) вступления в законную силу решения суда об ограничении его в дееспособности либо признании его недееспособным;

7) признания его безвестно отсутствующим либо объявления его умершим на основании решения суда, вступившего в законную силу;

8) его смерти;

9) участия в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией в случае осуществления ими предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

10) вхождения в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений;

11) открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами парламентариями и их супругами и несовершеннолетними детьми.

Полномочия сенатора Российской Федерации могут быть также досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта РФ в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

*Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются досрочно* также в связи с роспуском Госдумы Президентом РФ; выходом депутата по его личному заявлению из состава своей фракции; несоблюдения требования быть членом только той политической партии, от которой он был избран депутатом ГД, быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит; неисполнением обязанности по личному участию в заседаниях ГД (а также в заседаниях согласительных и специальных комиссий в ее составе) и утратой связи с избирателями.

Решение о прекращении полномочий сенатора Российской Федерации (депутата Государственной Думы) оформляется постановлением Совета Федерации (Госдумы). В случае роспуска Государственной Думы полномочия депутата Госдумы прекращаются со дня назначения новых выборов Думы.

**Ограничения.** Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы не вправе:

1) быть депутатом парламента субъекта РФ или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, замещать иную государственную должность РФ, субъекта РФ, государственную должность государственной службы или муниципальную должность муниципальной службы;

2) находиться на государственной или муниципальной службе;

3) заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

4) состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации;

5) получать ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов от физических и юридических лиц. Подарки, полученные членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и передаются членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы по акту, соответственно, в Совет Федерации или Госдуму, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Член Совета Федерации или депутат Госдумы, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ;

6) выезжать за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением

служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством РФ, международными договорами РФ или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

7) использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

8) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением соответствующих полномочий;

9) открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы, являющиеся на день начала срока соответствующих полномочий военнослужащими, лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, работниками органов прокуратуры, таможенных органов, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, приостанавливают на весь срок указанных полномочий военную службу или службу в перечисленных органах и учреждениях.

Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представляют, соответственно, в комиссию Совета Федерации, комиссию Госдумы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых сенаторами РФ, депутатами ГД (далее – парламентская комиссия), сведения о своих дохо-

дах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

**Формы деятельности.** Формами деятельности члена Совета Федерации (депутата Государственной Думы) являются:

- 1) участие в заседаниях своей палаты в порядке, установленном ее регламентом; в совместных заседаниях палат;
- 2) участие в работе комитетов и комиссий палат; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых палатами;
- 3) участие в выполнении поручений своих палат;
- 4) участие в парламентских слушаниях;
- 5) внесение законопроектов в Госдуму;
- 6) внесение собственных запросов, а также инициирование парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Думы), запроса сенатора Российской Федерации;
- 7) обращение с вопросами к членам Правительства РФ на заседании своей палаты;
- 8) обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Формами деятельности депутата Госдумы также являются:

- 1) работа с избирателями – депутат ГД обязан рассматривать обращения избирателей, лично вести прием граждан не реже чем один раз в два месяца, проводить встречи с избирателями не реже чем один раз в полгода, а также осуществлять предусмотренные законодательством Российской Федерации иные меры, обеспечивающие связь с избирателями, информировать избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации;
- 2) участие в работе своих депутатских объединений.

Деятельность сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы может осуществляться и в иных формах. В рамках перечисленных форм осуществляются права и обязанности сенатора РФ, депутата ГД.

**Гарантии.** Статус члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы обеспечивается рядом гарантий – условий и средств, позволяющих парламентариям беспрепятственно и эффективно осуществлять свои права и обязанности. Законодательством России определена целая система гарантий – гарантии личной неприкосновенности, социальные и трудовые гарантии, гарантии материально-финансовые и организационные.

Существенной гарантией является депутатская неприкосновенность. Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий и без согласия соответствующей палаты не могут быть:

- 1) привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;
- 2) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;
- 3) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Неприкосновенность сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

Лишение неприкосновенности парламентария осуществляется по особой процедуре, предусмотренной Федеральным законом «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», детализированной Уголовно-процессуальным кодексом РФ, Кодексом об административных правонарушениях РФ.

По объему социальных и трудовых гарантий члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральному министру; председатель палаты, заместители председателя палаты – к председателю Правительства РФ, заместителю председателя Правительства РФ соответственно.

Так, например, парламентарии подлежат обязательному государственному страхованию за счет средств федерального бюджета, срок их полномочий засчитывается в стаж федеральной государственной службы, в общий и непрерывный трудовой стаж, стаж работы по специальности. При этом непрерывный трудовой стаж сохраняется при условии их поступления на работу или на службу в течение шести месяцев после прекращения своих полномочий. За супругой парламентария, уволенного в связи с переездом для осуществления полномочий в соответствующей палате Федерального Собрания Российской Федерации, перерыв в работе засчитывается в общий и непрерывный стаж работы (службы) с сохранением стажа работы и процентных надбавок к заработной плате, а также возможных других льгот.

Парламентариям предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 42 календарных дней, полное медицинское, санаторно-курортное и бытовое обеспечение, которое сохраняется за ними и после прекращения ими полномочий, если в период осуществления полномочий им было причинено увечье или иное повреждение здоровья.

Гражданин Российской Федерации, исполнявший полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы от одного года до трех лет, имеет право на ежемесячную доплату к трудовой пенсии по старости (инвалидности) в размере 55 процентов, свыше трех лет – в размере 75 процентов от ежемесячного денежного вознаграждения члена Совета Федерации, депутата Госдумы.

В случае роспуска Государственной Думы депутат ГД имеет право на получение единовременного денежного пособия, равного трехкратному размеру его ежемесячного денежного вознаграждения на день прекращения депутатских полномочий.

Материально-финансовые гарантии предусматривают возмещение расходов, связанных с деятельностью парламентария в течение всего срока осуществления им полномочий (проезды, проживание в гостинице, суточные). При переезде в город Москву для осуществления полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы парламентариям и членам их семей

возмещаются расходы; также возмещаются расходы, связанные с переездом к постоянному месту жительства после прекращения их полномочий.

К числу организационных гарантий можно отнести: предоставление отдельного служебного помещения, оборудованного мебелью, оргтехникой (в том числе персональным компьютером, подключенным к общей сети, ко всем имеющимся правовым базам и государственным информационным системам, копировально-множительной техникой, аппаратом факсимильной связи), средствами связи, необходимыми парламентарии для осуществления им своих полномочий. Парламентарий вправе иметь до пяти помощников.

## **18.6. Федеральный законодательный процесс**

### **Понятие законодательства и виды законов в РФ**

Законодательный процесс можно определить как деятельность участников (субъектов) по внесению проекта закона, его рассмотрению, принятию (одобрению), подписанию закона, его обнародованию и вступлению его в силу.

Федеральный законодательный процесс – вид законодательного процесса, направленный на создание законов федерального уровня.

В соответствии с Конституцией РФ в Российской Федерации издаются законы трех видов:

- федеральные конституционные законы (ФКЗ);
- федеральные законы (ФЗ);
- законы субъектов РФ.

В случае возникновения ситуации, связанной с пересмотром Конституции РФ или внесением в нее поправок, законодательное оформление этого решения осуществляется в порядке, предусмотренном Конституцией РФ, причем этот порядок зависит от того, какие именно поправки вносятся в Конституцию.

Согласно ст. 135 Конституции РФ возможен пересмотр глав 1, 2 и 9 Основного закона страны, если каждая из палат поддержит

необходимость этого пересмотра тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Госдумы. В этом случае в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное собрание, которое либо подтверждает неизменность действующей Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой Конституции РФ, которая должна быть принята либо самим Конституционным собранием (не менее чем двумя третями голосов от общего числа его членов), либо вынесена им на всенародное голосование (конституционный референдум), на котором Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей. Таким образом, результатом данной процедуры является не просто закон РФ, а Основной закон – новая Конституция РФ.

В соответствии со ст. 136 Конституции РФ поправки к главам 3–8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти субъектов Федерации.

Однако Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 31 октября 1995 года дал следующее толкование ст. 136 Конституции РФ: поправки в смысле ст. 136 Конституции РФ принимаются не в форме федерального конституционного закона, а в форме особого правового акта – Закона РФ о поправке к Конституции РФ, что и было в последующем, в связи с принятием Федерального закона от 1 марта 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ», законодательно закреплено. Следовательно, в РФ издаются законы не трех, а четырех видов, и юридическая природа каждого вида законов имеет собственную специфику.

**Законы РФ о поправках к Конституции РФ** (далее – законы о поправках) – разновидность федеральных законов, принимаемых Федеральным Собранием РФ при одобрении законодательных органов субъектов России. Законы о поправках имеют особое целевое

назначение – изменение текста Конституции РФ. Впервые Закон о поправках был принят в 2008 году, затем в 2014 году, позднее – в 2020 году<sup>12</sup>.

**Федеральные конституционные законы (ФКЗ)** определены в ч. 1 ст. 108 Конституции РФ, согласно которой они принимаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией. В данной статье содержится прямое конституционное указание Федеральному Собранию принять соответствующие законы, сферы регулирования которых устанавливает непосредственно Конституция РФ (см. ст. 56, 66, 70, 87, 88, 114, 118, 137 и др.). При этом ФКЗ, разгружая текст Конституции РФ, является ее продолжением; в случае коллизии норм федерального конституционного закона и федерального закона ФКЗ обладает верховенством по отношению к федеральным законам (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ).

**Федеральные законы (ФЗ)** обладают свойством всеобщности, то есть они регулируют основные группы общественных отношений во всех сферах общественной жизни. На них основывается весь комплекс подзаконных актов.

Представленная характеристика видов федеральных законов позволит выйти на особенности реализации стадий законодательного процесса при принятии каждого из них.

---

<sup>12</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ // Российская газета. 2018. 31 дек.; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ // Там же; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru); Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Там же; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Там же.

## Стадии федерального законодательного процесса

Стадии законодательного процесса РФ – это урегулированные конституционно-правовыми нормами, четко определенные временными рамками периоды и действия участников этого процесса по принятию (одобрению) законов о поправках, федеральных конституционных законов, федеральных законов и вступлению их в силу.

В федеральном законодательном процессе можно выделить следующие стадии: законодательную инициативу; предварительное рассмотрение законопроекта в Госдуме; обсуждение и принятие закона Госдумой; обсуждение и одобрение закона Советом Федерации – рассмотрение в парламенте; подписание закона Президентом РФ и обнародование (опубликование) закона; вступление закона в силу (промульгация).

В некоторых случаях возникают дополнительные стадии, поэтому данная последовательность носит общий характер и весьма условна. При этом отдельные стадии могут подразделяться на этапы. Так, рассмотрение законопроекта Госдумой осуществляется, как правило, в трех чтениях, к каждому из которых требуется дополнительная подготовка законопроекта.

Правовую основу, регламентирующую законодательный процесс по принятию федеральных законов, составляют: Конституция РФ (ст. 107–108, 134, 136 и др.), федеральные законы, регламенты палат Федерального Собрания РФ, постановления Конституционного Суда РФ по делу о толковании отдельных положений Конституции<sup>13</sup>.

Рассмотрим **основные стадии** федерального законодательного процесса.

Процедура принятия **федерального закона**, закрепленная в Конституции РФ (ст. 104–107) и регламентами Государственной Думы и Совета Федерации, состоит из шести стадий.

---

<sup>13</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 года «О толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 13; Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 года «О толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ» // Там же. 1996. № 18.

1. Законодательная инициатива, то есть возможность субъектов права законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ), перечень которых носит закрытый характер, инициировать начало законодательного процесса по конкретному законопроекту путем его разработки и внесения в установленном порядке в Государственную Думу. Причем законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Госдуму только при наличии заключения Правительства РФ.

В дальнейшем направленный в профильный комитет зарегистрированный законопроект и материалы к нему проходят проверку на предмет соответствия их формы и порядка внесения действующему законодательству с последующим включением этого законопроекта в программу законопроектной работы палаты или возвращением законопроекта субъекту права законодательной инициативы.

2. Предварительное рассмотрение законопроекта в Государственной Думе. Реализуется в случае отсутствия явных нарушений и соблюдения требований, тогда внесенный законопроект направляется в один комитет или в несколько комитетов, ответственных за его подготовку к пленарному рассмотрению. На этой стадии ответственный комитет проводит необходимые экспертизы, согласования с субъектом, внесшим законопроект, обобщает предложения и замечания, поступившие по законопроекту. Законодателем введено обязательное согласование проектов ФЗ по предметам совместного ведения с субъектами РФ; таким образом закреплена процедура участия субъектов России в федеральном законодательном процессе.

3. Обсуждение законопроекта и принятие закона Государственной Думой. Пленарное рассмотрение (обсуждение) законопроекта Госдумой распадается на чтения и на периоды подготовки законопроекта к каждому чтению. Законопроекты рассматриваются, как правило, в трех чтениях, если Думой применительно к конкретному законопроекту не будет принято другое решение. Законопроекты

могут рассматриваться в меньшем или большем количестве чтений. Решение о принятии законопроекта в каждом из чтений и окончательное принятие закона Госдумой оформляются ее постановлениями. Принимаются федеральные законы простым большинством голосов от общего числа депутатов ГД.

4. Принятый Государственной Думой федеральный закон в срок не позднее пяти дней передается на рассмотрение в Совет Федерации. Верхняя палата парламента в течение 14 дней (исчисляется со дня, следующего за днем регистрации закона в СФ) должна обсудить принятый Госдумой ФЗ и либо одобрить его, либо отклонить.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен палатой. Исключение – федеральные законы, подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации (ст. 106 Конституции РФ); это ФЗ по вопросам федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров РФ; статуса и защиты государственной границы РФ; войны и мира.

Итак, Совет Федерации рассматривает законы либо в активной форме, то есть путем обсуждения и принятия решения (в активной форме подлежат обязательному рассмотрению все законы о поправках, ФКЗ, ФЗ в соответствии со ст. 106 Конституции РФ, а также законы, по которым Госдума преодолела несогласие Президента РФ), либо в пассивной форме (без рассмотрения закона палатой).

5. Принятый и одобренный федеральный закон в срок не позднее пяти дней направляется соответствующими палатами Президенту РФ для подписания и обнародования (опубликования). Президент РФ в течение 14 дней рассматривает, подписывает ФЗ и обнародует его.

Рассмотрение закона Президентом – это ознакомление главы государства с содержанием принятого закона, которое завершается

подписанием закона и дальнейшим его обнародованием (опубликованием) либо направлением отклоняемого (возвращаемого) закона в палаты парламента.

Под *опубликованием* принятого закона понимается его доведение до неограниченного круга лиц через официальные источники, а под *обнародованием* – его доведение до всеобщего сведения иными средствами.

Итак, Президент РФ, обеспечивая официальную публикацию законов федерального уровня в периодических изданиях «Российская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации», «Парламентская газета» и на Официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), может обнародовать их иными способами. Факт официальной публикации закона завершает указанную стадию. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ.

6. Вступление закона в силу связывают с его действием в пространстве, во времени и по кругу лиц. Так, федеральные конституционные законы, федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Что касается принятия **федеральных конституционных законов**, то здесь, в отличие от принятия федеральных законов, есть ряд особенностей.

1. При реализации права законодательной инициативы субъект, обладающий таким правом по Конституции РФ, может внести на рассмотрение палат Федерального Собрания проект ФКЗ только по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ.

2. ФКЗ считается 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.

3. Принятый ФКЗ в срок не позднее 14 дней подлежит обязательному подписанию Президентом РФ и обнародованию.

Принятие *Закона о поправках* тоже имеет особенности.

1. Иначе определен круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы (ст. 134 Конституции РФ), – исключены высшие суды, уточнено, каким составом парламентарии могут выступать с этой инициативой (группа численностью не менее одной пятой от каждой из палат), а также то, что самостоятельным субъектом может быть Государственная Дума.

2. Принимается Закон о поправках квалифицированным большинством голосов от общего числа парламентариев каждой из палат – не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации. При этом появляется дополнительный участник законодательного процесса – законодательный (представительный) орган субъекта Федерации (не менее двух третей от общего числа региональных парламентов Федерации), который в течение года должен уведомить Совет Федерации об одобрении принятого палатами Федерального Собрания Закона о поправках.

3. Глава государства не только обнародует принятый Закон о поправках, но и обязан опубликовать текст Конституции РФ с внесенной в нее поправкой.

**Дополнительные стадии** федерального законодательного процесса. На основных стадиях законодательного процесса между отдельными его участниками могут возникнуть разногласия, что может привести к появлению дополнительных стадий.

Первая ситуация: может возникнуть необходимость введения в законодательный процесс дополнительных процедур для преодоления разногласий между Государственной Думой и Советом Федерации по отклоненному верхней палатой парламента закону. А именно, отклоненный Советом Федерации закон вновь проходит стадии предварительного и пленарного рассмотрения его в Думе. При этом в ходе предварительного рассмотрения закона возможно формирование согласительной комиссии для преодоления возникших между палатами разногласий и выработки впоследствии единого текста закона с возвращением его к обычной процедуре принятия; либо особенной будет процедура пленарного рассмотрения

такого закона Госдумой – квалифицированным большинством голосов от общего числа депутатов ГД (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ). Если по итогам повторного рассмотрения закона Дума примет его в прежней редакции, то именно она направляет закон Президенту РФ.

Вторая ситуация возникает, когда на стадии подписания Президент РФ отклоняет федеральный закон (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ) либо возвращает его в палаты Федерального Собрания с соответствующим письмом. Право Президента РФ возвращать законы в палаты парламента подтвердил Конституционный Суд РФ в постановлении от 22 апреля 1996 года по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ.

Президент РФ отклоняет федеральный закон, когда его не устраивает содержание закона, и возвращает закон в случае нарушения процедуры его рассмотрения или принятия в палатах парламента. Как и акт отклонения, акт возвращения закона должен быть письменным, мотивированным. Он должен направляться Президентом РФ в ту палату, где имело место нарушение процедуры, в четырнадцатидневный срок с момента поступления ему федерального закона.

Реализуя свое право отлагательного вето на федеральный закон, Президент РФ не может применить его в отношении федерального конституционного закона и Закона о поправках, которые принимаются уже квалифицированным числом голосов каждой из палат. В отношении ФЗ палаты могут преодолеть вето Президента, тогда Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают отклоненный закон. Если при повторном рассмотрении ФЗ будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Госдумы, он подлежит обязательному подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию.

Акт возвращения закона палаты не могут преодолеть, как они могут это сделать применительно к отклоненному закону.

Третья ситуация, предусмотренная ст. 107 и ст. 108 Конституции РФ, возникает, если Президент РФ в течение 14 дней рассмотрения ФЗ/ФКЗ обратится в Конституционный Суд РФ с запросом

о проверке его конституционности; срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом РФ.

Если Конституционный Суд Российской Федерации встанет на сторону парламента, то Президент РФ обязан подписать закон в течение 3 дней; если Конституционный Суд РФ встанет на сторону Президента РФ, то Президент РФ возвращает закон в парламент без подписания.

### **Контрольные вопросы**

1. Чьи интересы представляют (должны представлять) палаты Федерального Собрания Российской Федерации с учетом разных способов их формирования?

2. Каковы причины учреждения в России двухпалатного парламента? Может быть, стоит упразднить двухпалатность российского парламента?

3. В чем выражается постоянный характер работы палат ФС РФ (ч. 1 ст. 99 Конституции РФ)?

4. Как соотносятся законодательная и представительная функции палат Федерального Собрания РФ?

5. Каковы распорядительные полномочия палат Федерального Собрания РФ? В чем смысл и содержание функции распорядительства?

6. Могут ли депутаты Госдумы и члены Совета Федерации ФС РФ на своем совместном заседании обсудить состояние дел в сельском хозяйстве и принять по данному вопросу совместное постановление?

7. Госдуме ФС РФ вправе распустить Президент РФ, а кто вправе распустить Совет Федерации ФС РФ в случае парламентаского кризиса, вызванного недееспособностью этой палаты?

8. Вправе ли избиратели отзываться: а) депутатов Госдумы; б) членов Совета Федерации?

9. Для чего формируются комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ?

10. На каких стадиях законодательного процесса обязательно проведение правовой и лингвистической экспертиз?

11. Какие законы, принятые Государственной Думой, должны быть обязательно рассмотрены Советом Федерации?

12. В отношении каких законов Президент РФ не пользуется правом отлагательного вето?

13. В каких случаях Президент РФ вправе прибегать к процедуре возвращения законов?

14. Вправе ли палаты Федерального Собрания РФ, голосуя по вопросу о преодолении вето Президента РФ на федеральный закон, определить результаты голосования от общего числа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации?

15. Как соотносятся обнародование и опубликование законов?

### Практические задания

1. Письменно проведите сравнительный анализ устройства и компетенций Федерального Собрания РФ и Законодательного Собрания Свердловской области.

2. Заполните приведенную ниже таблицу.

Показатель	Депутат Государственной Думы	Член Совета Федерации
Срок начала полномочий		
Срок окончания полномочий		
Правовая основа деятельности		
Гарантии		
Ответственность		
Основания досрочного прекращения полномочий		

### Задачи

1. Группа депутатов Государственной Думы ФС РФ в количестве 20 человек решила обратиться в Конституционный Суд РФ с заявлением о неконституционности Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». По их мнению, он предусматривает вхождение в Совет Федерации (орган представительной власти) одновременно представителей от законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, что подрывает

принцип разделения власти (ст. 10 Конституции РФ). Депутаты предварительно решили обратиться за разъяснениями к юристам.

Дайте свое разъяснение по существу вопроса.

2. В каких случаях Президент Российской Федерации может распустить Госдуму? Вправе ли он распустить Госдуму после трехкратного отклонения ею кандидатуры Председателя Правительства РФ, если до начала третьего рассмотрения кандидатуры Председателя Правительства Госдума выдвинет обвинение против Президента РФ с целью отрешения его от должности?

Дайте свое мотивированное заключение по данному вопросу.

3. В Совет Федерации ФС РФ поступил принятый Государственной Думой Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле в Российской Федерации». Поскольку в течение 14 дней Совет Федерации его не рассмотрел, Председатель Совета Федерации принял решение направить его как одобренный Советом Федерации в пассивной форме Президенту Российской Федерации. Президент РФ отказался подписать данный закон.

Оцените правомерность действий всех субъектов.

4. В Государственную Думу ФС РФ был внесен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации”». В законопроекте содержалось предложение установить 6-месячный срок для одобрения (неодобрения) конституционных поправок законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ. Причем нерассмотрение данного вопроса в указанный срок предлагалось расценивать как одобрение конституционной поправки.

Как вы оцениваете эти предложения? Каковы срок и порядок рассмотрения конституционных поправок, установленные действующим законодательством?

5. Президент Российской Федерации вернул без подписания принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации Федеральный закон «О запрете научных исследований в области генной инженерии» в связи с тем, что он противоречит Конституции РФ. Палаты Федерального Собрания РФ преодолели вето Президента РФ, однако Президент вновь отказался подписывать закон, ссылаясь на нарушения процедуры, которые были допущены при повторном рассмотрении закона.

Обязан ли Президент РФ в любом случае подписать закон, если его вето преодолено палатами Федерального Собрания РФ? Какими полномочиями обладает Президент РФ в области законодательной деятельности?

## 19. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 19.1. Общая характеристика Правительства РФ

В системе федеральных органов исполнительной власти Правительство РФ занимает важное положение – оно выступает в качестве высшего исполнительного коллегиального органа общей компетенции, возглавляющего единую систему исполнительной власти в РФ.

Характеристика Правительства России как *коллегиального органа* представлена его составом и процедурой осуществления полномочий. Оно состоит из членов Правительства – Председателя Правительства, заместителей Председателя и федеральных министров, реализующих полномочия Правительства РФ в его заседаниях.

Статус Правительства России как *органа общей компетенции* означает, что Правительство вправе решать любые вопросы, относящиеся к ведению исполнительной федеральной власти, если они при этом прямо не отнесены к компетенции иных органов, должностных лиц. Кроме того, Правительство России в пределах своих полномочий вправе контролировать и координировать деятельность всех иных органов, должностных лиц.

Правительство России весьма тесно взаимодействует с Президентом России, занимая равное положение в отношении с Федеральным Собранием РФ, высшими судебными органами, так как олицетворяет одну из ветвей государственной власти (ст. 10, 11 Конституции РФ).

Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации.

Правительство РФ осуществляет свою деятельность на основе Конституции РФ (отдельные положения гл. 1, 6 и др.), Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ

«О Правительстве Российской Федерации» и иных законов федерального уровня, нормативных указов Президента РФ, нормативных актов самого Правительства (регламент, положение об аппарате Правительства).

## **19.2. Порядок формирования, состав, структура Правительства РФ**

**Формирование Правительства РФ** начинается с назначения Президентом РФ Председателя Правительства РФ из числа граждан РФ в порядке, установленном ст. 111 Конституции РФ. Назначение Председателя Правительства РФ при определенных условиях не может быть осуществлено без утверждения (ранее – согласия) Государственной Думы, которая в случае трехкратного отклонения подвергает себя угрозе роспуска. То есть Президент РФ должен не позднее 14 дней после своего вступления в должность или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой внести предложение в Госдуму о кандидатуре на эту должность. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение 7 дней со дня внесения предложения. Спор между Президентом и Государственной Думой о понимании ч. 4 ст. 111 о возможности представления главой на должность Председателя Правительства одной и той же кандидатуры решен с учетом с практики Конституционного Суда РФ в пользу Президента РФ, который вправе представлять многократно Государственной Думе одного и того же кандидата<sup>14</sup>. Суть данной процедуры – легитимное преодоление правительственного кризиса, выход из него цивилизованным путем, нормальное функционирование государственного механизма в соответствии с прин-

---

<sup>14</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 года № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Консультант Плюс : [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_21423/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21423/) (дата обращения: 09.04.2021).

ципом разделения властей, опирающимся на систему сдержек и противовесов.

Если Государственная Дума не утверждает предложенную кандидатуру, то Президент РФ своим Указом назначает это лицо на должность Председателя Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу, представляет Правительство РФ в России и за ее пределами, ведет заседания Правительства, подписывает акты Правительства, распределяет обязанности между его членами, представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении или освобождении от должности федеральных министров, об их поощрении или дисциплинарных взысканиях.

В случаях, предусмотренных Конституцией РФ, Председатель Правительства РФ временно исполняет обязанности Президента, при этом он не вправе распустить парламент, назначить референдум, инициировать изменение Конституции РФ.

В случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ его обязанности исполняет один из его заместителей. В случае освобождения от должности Председателя Правительства РФ Президент РФ вправе до назначения нового премьера поручить исполнение обязанностей одному из заместителей Председателя Правительства РФ на срок до двух месяцев.

После назначения Председателя Правительства РФ наступает новый этап – формирование и утверждение **структуры федеральных органов исполнительной власти** с одновременным формированием персонального **состава Правительства РФ**. На этом этапе Президент РФ поручает Председателю Правительства РФ не позднее 7 дней после назначения представить предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. В случае согласия Президента РФ с предложенной Председателем Правительства РФ структурой федеральных органов исполнительной власти Президент РФ утверждает ее.

Далее Председатель Правительства РФ в соответствии с утвержденной структурой федеральных органов исполнительной власти предлагает Государственной Думе (ранее – Президенту РФ) кандидатуры на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров за исключением силовых министров. Госдума не позднее недельного срока принимает решение по представленным кандидатурам, а затем Президент РФ обязан назначить их своими указами на соответствующие должности. У Госдумы есть возможность не утвердить трехкратно предложенные Председателем Правительства РФ кандидатуры, тогда их может назначить Президент РФ, при этом он распускает Госдуму.

Силовые министры проходят согласование через Совет Федерации – другую палату парламента. Президент РФ и Совет Федерации проводят консультации по кандидатурам, которых Президент назначает на должности соответствующих министров; в данной ситуации в отношении СФ никаких санкций не возникает.

Итак, формирование состава Правительства РФ осуществляется по *должностному принципу*.

В структуре Правительства РФ по предложению Председателя Правительства для решения оперативных вопросов может образовываться Президиум Правительства, в состав которого входят руководство Правительства и ключевые министры. Заседания Президиума Правительства РФ проводятся по мере необходимости. Решения Президиума, принимаемые большинством голосов от общего числа его членов, Правительство вправе отменить. Для выполнения организационно-методического, экспертно-консультативного обеспечения деятельности Правительства и организации контроля за выполнением его решений образуется аппарат Правительства РФ, возглавляемый руководителем, который может занимать государственную должность заместителя Председателя Правительства или федерального министра. Также в структуре Правительства РФ формируются координационные органы (для обеспечения согласованных действий органов исполнительной власти при решении определенного круга задач); совещательные органы (для выработки рекомендаций).

### 19.3. Прекращение полномочий Правительства РФ

Конституция РФ прямо не устанавливает для Правительства РФ общего срока деятельности, а увязывает его со сроком деятельности Президента РФ. Поскольку Президент РФ избирается сроком на 6 лет, общий срок полномочий Правительства РФ тоже составляет 6 лет, перед вновь избранным Президентом РФ Правительство РФ слагает свои полномочия.

В Конституции РФ предусмотрены четыре условия, при наступлении одного из которых может последовать досрочное прекращение полномочий Правительства РФ.

1. Добровольная правительственная отставка. По собственной инициативе Председатель Правительства РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ.

2. Президентская отставка. Президент РФ может принять решение об отставке Правительства РФ. В этом случае, напротив, инициатива исходит от самого Президента РФ.

3. Парламентская отставка. Правительство РФ может уйти в отставку в результате выражения ему недоверия Государственной Думой, однако при согласии с этим решением Госдумы Президент РФ может отправить в отставку Председателя Правительства РФ. Если же Президент РФ не согласится с решением Думы о выражении недоверия Правительству РФ, оно продолжит свою деятельность.

В случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ должен принять одно из двух решений: либо отправить в отставку Правительство РФ, либо распустить Госдуму.

4. Отказ Государственной Думы в доверии Правительству Российской Федерации, поставленный перед палатой Председателем Правительства РФ. Если Государственная Дума отказывает в доверии Правительству РФ, Президент РФ в течение 7 дней вправе принять решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Госдумы и назначении новых выборов, либо если Правительство РФ

в течение трех месяцев повторно поставит вопрос о доверии, а Госдума в доверии Правительству РФ откажет.

В данном случае решение вновь остается за Президентом РФ – он обязан в течение 7 дней принять одно из двух решений: либо отправить Правительство РФ в отставку, либо распустить Государственную Думу и назначить ее новые выборы.

Во всех случаях прекращения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового состава Правительства, осуществляя при этом в основном решение вопросов оперативно-организационного характера.

## 19.4. Компетенция и акты Правительства РФ

**Компетенция Правительства РФ.** Конституция РФ, определяя полномочия Правительства РФ, исходит из того, что оно является федеральным органом исполнительной власти *общей компетенции*, в отличие от федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих свою деятельность в конкретных отраслях или межотраслевые функции.

Первый блок полномочий касается федерального бюджета: Правительство РФ разрабатывает его и представляет Государственной Думе на утверждение; обеспечивает его исполнение; представляет Госдуме отчет об исполнении федерального бюджета.

Второй блок полномочий Правительства РФ связан с обеспечением проведения в России единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Третий блок полномочий Правительства РФ связан с обеспечением проведения в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии.

Четвертый блок полномочий Правительства РФ связан с осуществлением управления федеральной собственностью.

Пятый блок полномочий Правительства РФ связан с осуществлением мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ.

Шестой блок полномочий Правительства РФ связан с осуществлением мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охраны собственности и общественного порядка, борьбы с преступностью.

В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» полномочия Правительства РФ детализированы и классифицированы по 13 сферам его деятельности.

**Акты Правительства РФ.** Правительство РФ издает в рамках своей компетенции акты двух видов: постановления и распоряжения – и обеспечивает их исполнение. Данные документы носят, во-первых, подзаконный характер, они издаются на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также нормативных указов Президента РФ. Во-вторых, акты Правительства РФ обязательны к исполнению на всей территории РФ. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ, предусмотренной Регламентом Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ. Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Правительства РФ регулируется Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 23), а также Указом Президента РФ от 23 мая 1996 года «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» в части, не противоречащей указанному ФКЗ.

Акты Правительства РФ подлежат официальному опубликованию в официальных периодических изданиях «Российская газета» и «Собрание законодательства РФ».

Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий РФ.

Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу.

Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суд. Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

## **19.5. Федеральные органы исполнительной власти РФ**

В Конституции РФ о федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ) говорится в самом общем виде (ч. 1 ст. 112): Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после его назначения на эту должность представляет Президенту РФ предложения о структуре ФОИВ.

В Конституции не предусмотрено законодательное закрепление как системы, так и структуры федеральных органов исполнительной власти, поэтому практика пошла по пути установления их Указом Президента РФ. Так, с 2004 года в России действует трехуровневая **система федеральных органов исполнительной**

**власти**, в которую входят: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства<sup>15</sup>.

**Федеральное министерство** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, возглавляемым входящим в состав Правительства РФ министром. Данный федеральный орган исполнительной власти не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ.

**Федеральная служба** – возглавляемый руководителем (директором) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Данный орган федеральной исполнительной власти осуществляет: контроль и надзор за надлежащим исполнением законодательства РФ различными субъектами права; выдачу разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрацию актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов. Федеральная служба не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг. Федеральная служба по надзору может иметь статус коллегиального органа.

**Федеральное агентство** – возглавляемый руководителем (директором) федеральный орган исполнительной власти, осуществ-

---

<sup>15</sup> См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Консультант Плюс : [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_46892/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/) (дата обращения: 09.04.2021); Указ Президента РФ от 20 мая 2004 года № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Там же. URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_47798/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47798/) (дата обращения: 09.04.2021).

ляющий функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции (издание индивидуальных правовых актов, ведение реестров, регистров и кадастров), за исключением функций по контролю и надзору. Данный орган федеральной исполнительной власти не вправе осуществлять нормативное правовое регулирование и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ, и может иметь статус коллегиального органа.

**Структура федеральных органов исполнительной власти**, утверждаемая Указом Президента России, устанавливает перечень федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ (министерство обороны, министерство внутренних дел, министерство юстиции, федеральная миграционная служба, федеральная служба по оборонному заказу, федеральная служба судебных приставов, служба внешней разведки РФ и др.), и ФОИВ, находящихся в ведении Правительства РФ (министерство транспорта, министерство здравоохранения и социального развития, министерство науки и высшего образования, федеральная антимонопольная служба, федеральная налоговая служба, федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития и др.).

Положения о федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ, утверждаются Президентом, положения о других федеральных органах исполнительной власти – Правительством РФ. Решение о создании, преобразовании, ликвидации министерства, службы или агентства принимает Президент РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие юридические признаки свидетельствуют о том, что Правительство России является высшим исполнительным органом государственной власти?
2. В чем состоит специфика исполнительной власти в России?
3. В чем выражается принцип единой системы исполнительной власти в Российской Федерации?

4. Что означает термин «министр без портфеля»?
5. В чем выражается коллегиальность деятельности Правительства России?
6. Что относится к полномочиям Правительства РФ по руководству федеральными органами исполнительной власти?
7. Какие правовые акты издает Правительство РФ и какова их характеристика? Что входит в процедуру их опубликования и вступления в силу?
8. В каких случаях Правительство РФ может быть отправлено в отставку? Кто обладает таким правом?
9. Вправе ли Президент России приостановить или отменить акты Правительства РФ? В каких случаях это может быть сделано?

### **Практическое задание**

Выявите источники правового регулирования формирования Правительства России. Схематично изобразите порядок формирования Правительства РФ в полном его составе. В схеме должна четко прослеживаться очередность основных этапов процесса формирования Правительства РФ с указанием факультативных этапов. Также отразите в схеме взаимодействие уполномоченных субъектов, сроки принятия ими решений или совершения действий, имеющих значение для формирования Правительства РФ.

### **Задачи**

1. Саратовская областная дума приняла закон, устанавливающий новый порядок регулирования предпринимательской деятельности на территории Саратовской области, однако впоследствии данный закон был признан Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ. Отменять данный закон Саратовская областная дума отказалась. Президент РФ и губернатор Саратовской области обратились к законодательному (представительному) органу субъекта РФ с требованием о недопустимости нарушения Конституции РФ и федерального законодательства и исполнении решения суда, однако Саратовская областная дума данные требования проигнорировала.

Какие меры процессуального воздействия могут быть применены к законодательному (представительному) органу субъекта РФ со стороны Президента РФ и высшего должностного лица субъекта РФ и в каком порядке?

2. Губернатор Красноярского края является членом совета директоров крупного публичного акционерного общества. Президент РФ предупредил высшее должностное лицо субъекта РФ о недопустимости совмещения данных должностей и установил срок для устранения нарушения, однако губернатор Красноярского края отказался выполнить требования Президента РФ.

Допускается ли совмещение данных должностей по законодательству РФ? Какие меры процессуального воздействия могут быть применены к высшему должностному лицу субъекта РФ?

3. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации дважды не утвердила кандидатуру Ч. на должность Председателя Правительства РФ. Президент РФ в третий раз внес кандидатуру Ч. на должность Председателя Правительства РФ, после чего она была утверждена постановлением Госдумы ФС РФ.

Дайте оценку описанной ситуации с точки зрения действующего законодательства и с учетом практики Конституционного Суда РФ.

## 20. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 20.1. Общая характеристика судебной власти

Российская Конституция 1993 года, опираясь на принцип разделения властей, четко выделяет наряду с законодательной и исполнительной властью также и судебную власть.

Судебная власть – это особый вид государственной деятельности, особое проявление государственной власти, ее отдельный вид. Одной из главнейших государственных функций является *отправление правосудия*.

**Назначение органов судебной власти.** Специфический характер судебной власти проявляется, прежде всего, в функциональном назначении ее органов, то есть судебных органов, их месте в государственном механизме.

С этой точки зрения задачи суда заключаются в том, чтобы подчинить работу представительных и исполнительных органов государственной власти законам, выносить справедливые вердикты (приговоры, решения) по конкретным делам, пресекать неправомерную деятельность должностных лиц и осуществлять контроль за осуществлением полномочий органами государственной власти и местного самоуправления, а также вырабатывать положения, способствующие развитию законодательства.

**Принципы судебной власти** – это основополагающие начала, идеи, закрепленные в нормах права (прежде всего, конституционного права), на которых базируются и функционируют судебная власть и ее органы. Принципы судебной власти определяют ее сущность и назначение как самостоятельного вида государственной власти.

В Конституции РФ сформулированы следующие принципы, на которых и в соответствии с которыми строится и функционирует судебная власть в РФ:

- правосудие в РФ осуществляется только судом;
- судебная система РФ устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом, создание чрезвычайных судов не допускается;
- судьи (а следовательно, и суды) независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону;
- разбирательство дел во всех судах открытое, слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом;
- заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом;
- судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон;
- в случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей;
- финансирование федеральных судов производится из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

**Формы осуществления судебной власти.** Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного, уголовного, а также арбитражного судопроизводства.

**Судебную систему Российской Федерации** составляют: Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Создание чрезвычайных судов не допускается.

## 20.2. Конституционный контроль

В современной научной литературе по конституционному (государственному) праву применительно к особому виду правоохранительной деятельности в государстве, заключающемуся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов конституции страны, используются такие названия, как конституционный контроль, судебный контроль за конституционностью нормативных актов, правовая охрана конституции, надзор за конституционной законностью и т. д. Однако во всех случаях речь фактически идет об одном – *о контроле соответствующих органов за конституционностью нормативных актов*. При этом имеется в виду не только соответствие этих актов конституции (что само по себе чрезвычайно важно), но и соответствие подзаконных актов закону и непротиворечивость законов. Иначе говоря, в конечном счете речь идет о законности в сфере нормотворчества (в том числе и законотворчества).

Что касается *форм осуществления конституционного контроля*, то к ним относятся:

- судебный контроль;
- парламентский контроль;
- контроль, осуществляемый главой государства;
- контроль, осуществляемый другими государственными органами, уполномоченными на то конституцией, и др.

В Новейшее время широкое распространение в мире получил *судебный контроль за конституционностью законов*. Причем если в начале XX в. этот институт играл значительную роль, пожалуй, лишь в США и большинству государств Европы был просто неизвестен, то во второй половине XX в. ситуация существенно изменилась. После окончания Второй мировой войны на протяжении последующих 30–40 лет подавляющее большинство государств Западной Европы ввели институт судебного контроля за конституционностью законов в той или иной форме. Необходимо подчеркнуть, что сегодня существуют две основные модели конституционного контроля – так называемая американская модель и модель европейская (она же – австрийская), между которыми имеются значимые различия.

В нашем государстве конституционный контроль в современном его понимании стал вводиться с начала 90-х годов прошлого столетия. В Союзе ССР начал функционировать Комитет конституционного надзора, просуществовавший до 1991 года, а затем – уже Российской Федерации – был создан Конституционный Суд; его деятельность была приостановлена осенью 1993 года и вновь возобновилась, но уже в соответствии с новой Конституцией РФ, в первой половине 1995 года.

### **20.3. Конституционный Суд РФ**

Конституционный Суд Российской Федерации (КС РФ) является высшим судебным органом конституционного контроля в России, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации.

Порядок формирования, состав, сроки деятельности Конституционного Суда Российской Федерации определяются Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ».

Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 11 судей включая Председателя КС РФ и его заместителя.

**Судьей КС РФ** может быть назначен гражданин России, достигший ко дню назначения возраста не менее сорока лет; с безупречной репутацией; имеющий высшее юридическое образование; стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет; обладающий признанной высокой квалификацией в области права.

Судья персонально назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. КС РФ вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее трех четвертей от общего числа судей.

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ не ограничены определенным сроком. Но установлен предельный возраст пребывания в должности судьи – семьдесят лет, что не распространяется на Председателя КС; в отношении заместителя Председателя КС предельный возраст – 76 лет. Судья считается вступившим в должность с момента принятия им присяги, его полномочия прекращаются в последний день месяца, в котором ему исполняется семьдесят лет; достигший предельного возраста пребывания в должности судьи продолжает исполнять обязанности судьи до принятия итогового решения по делу, слушание по которому проведено с его участием.

Досрочно прекращаются полномочия судьи Конституционного Суда РФ ввиду: нарушения порядка назначения его на должность судьи КС РФ; личного письменного заявления судьи об отставке до истечения срока его полномочий; утраты судьей гражданства РФ; вынесенного в отношении судьи обвинительного приговора, вступившего в законную силу; совершения судьей поступка, порочащего его честь и достоинство; продолжения судьей, несмотря на предупреждение со стороны КС РФ, занятий и совершения действий, не совместимых с его должностью; неучастия судьи в заседаниях КС РФ или уклонения его от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин; признания судьи безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу; объявления

судьи умершим решением суда, вступившим в законную силу; признания судьи недееспособным решением суда, вступившим в законную силу; смерти судьи и др.

**Полномочия КС РФ.** В целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории нашего государства Конституционный Суд Российской Федерации:

1) разрешает дела о соответствии Конституции РФ: а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства РФ; б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ; в) договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ; г) не вступивших в силу международных договоров РФ;

2) разрешает споры о компетенции: а) между федеральными органами государственной власти; б) между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; в) между высшими органами государственной власти субъектов РФ;

3) проверяет: а) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан – конституционность законов и иных нормативных актов, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты; б) по запросам судов – конституционность законов и иных нормативных актов, подлежащих применению в конкретном деле;

4) дает толкование Конституции РФ;

5) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении тяжкого преступления;

б) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;

7) проверяет по запросу Президента РФ: а) конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов до их подписания Президентом РФ; б) конституционность законов субъекта РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

8) разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации;

9) осуществляет иные полномочия, предоставленные ему федеральными конституционными законами.

Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права.

При осуществлении конституционного судопроизводства Конституционный Суд РФ воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. КС РФ принимает на своих заседаниях решения по вопросам своей компетенции в виде *постановления, заключения и определения*.

Решения, принятые Конституционным Судом РФ, являются окончательными, обжалованию не подлежат и вступают в силу немедленно после их провозглашения.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции РФ не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленном законом порядке.

В случае, если признание нормативного акта неконституционным создало пробел в правовом регулировании, непосредственно применяется Конституция РФ.

### **Контрольные вопросы**

1. В чем проявляется разница между понятиями «конституционный контроль» и «конституционный судебный контроль»?

2. При каком количестве судей Конституционный Суд РФ правомочен осуществлять свою деятельность?

3. Конституционный Суд РФ разрешает вопросы права или вопросы факта? В чем проявляется разница между понятиями «вопросы права» и «вопросы факта»?

4. По каким категориям дел, подведомственных Конституционному Суду РФ, граждане могут выступить заявителями?

5. Может ли Конституционный Суд РФ принять решение, не соответствующее правовой позиции, выраженной в ранее принятых им решениях?

6. Какие последствия неисполнения решений Конституционного Суда РФ предусмотрены российским законодательством?

7. Кто может обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ в рамках полномочия КС РФ признавать решения межгосударственных органов по защите прав и свобод человека неисполнимыми?

8. Каковы принципы деятельности судов в РФ?

### **Практическое задание**

Составьте жалобу в Конституционный Суд РФ на нарушение ваших конституционных прав.

### **Задачи**

1. Гражданин РФ И., анализируя норму ч. 1 ст. 40 Конституции РФ, гарантирующую право каждого на жилище, воспринял ее как обязанность государства предоставить каждому жилое помещение. Обратившись в органы исполнительной власти с заявлением о предоставлении жилого помещения, И. получил отказ. После этого он решил обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании ч. 1 ст. 40 Конституции РФ.

Проанализируйте ситуацию. Оцените ее с точки зрения соблюдения критериев допустимости обращения гражданина И. в КС РФ. Возможно ли такое обращение?

2. Конституционный Суд РФ признал отдельные положения федерального закона не соответствующими Конституции РФ. Однако судьи областного суда N-й области продолжают применять эти нормы при решении дел, ссылаясь на то, что в соответствующие нормативные правовые акты еще не внесены изменения Федеральным Собранием РФ.

Правомерны ли действия судей областного суда N-й области? С какого момента вступают в действие решения Конституционного Суда РФ? С какого момента положения нормативных актов, признанные КС РФ неконституционными, утрачивают свою юридическую силу?

3. Судья Конституционного Суда РФ, пребывающий в отставке, на одной из конференций высказал свое мнение по делу, которое в данный временной промежуток рассматривалось Конституционным Судом РФ.

Оцените правомерность действий пребывающего в отставке судьи Конституционного Суда РФ. Охарактеризуйте соотношение статусов судьи КС РФ и пребывающего в отставке судьи КС РФ.

## **21. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **21.1. Конституционно-правовые основы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ**

Правовой основой образования и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются Конституция РФ и федеральные законы, конституция (устав) субъекта РФ и законы субъекта РФ.

В соответствии с Конституцией РФ государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государст-

венной власти. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, установленными федеральным законом. Иначе говоря, субъекты РФ в соответствии со своими конституциями (уставами) и законами вправе самостоятельно определять и формировать систему своих органов государственной власти, устанавливать их наименование, количественный состав, сроки полномочий, внутреннюю структуру и т. д.

Однако эта самостоятельность субъектов РФ имеет определенные рамки, обусловленные тем, что РФ – это единое государственное образование. Следовательно, организация государственной власти в субъектах РФ, установление ими системы своих органов государственной власти должны соответствовать, во-первых, основам конституционного строя РФ, то есть основополагающим конституционным принципам: народовластия, государственного суверенитета РФ, примата прав и свобод человека и гражданина, республиканской формы правления, демократической правовой государственности, разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную и др.

Во-вторых, эта деятельность субъектов РФ должна соответствовать общим принципам организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, которые в соответствии с Конституцией РФ устанавливаются федеральным законом<sup>16</sup>. Иначе говоря, РФ имеет право принимать по данному вопросу федеральный закон, а субъекты РФ,

---

<sup>16</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // Консультант Плюс : [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/) (дата обращения: 09.04.2021).

в свою очередь, на основе и в соответствии с ним вправе самостоятельно устанавливать законодательным путем систему своих органов государственной власти и определять их функционирование. Однако законодательство субъектов РФ в этой части не должно противоречить Конституции РФ и указанному федеральному закону.

Императивность данного положения еще более усилена требованием, сформулированным в ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, где записано, что в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Сюда же следует отнести возможность взаимного делегирования (передачи) своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

В соответствии с Конституцией РФ и указанным федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ организация и деятельность органов государственной власти субъектов РФ осуществляются на основе следующих принципов:

- государственная и территориальная целостность РФ;
- распространение суверенитета РФ на всю ее территорию;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ;
- единство системы государственной власти;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ;
- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;
- самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления и др.

Систему органов государственной власти субъекта РФ составляют:

- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ;
- иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ;
- в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ.

## **21.2. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ**

**Общая характеристика.** Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (парламент субъекта РФ) является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ. Его назначение на региональном уровне аналогично назначению Федерального Собрания РФ на федеральном уровне.

Наименование, структура парламента субъекта РФ устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций; наименование субъекта РФ не может содержать словосочетания, составляющие основу наименований федеральных органов. Все парламенты – однопалатные.

Деятельность Законодательного Собрания Свердловской области на уровне регионального законодательства регламентирована Уставом Свердловской области, Законом Свердловской области «О статусе и депутатской деятельности депутатов Законодательного Собрания Свердловской области», Областным законом «О правовых актах в Свердловской области», Регламентом Законодательного Собрания Свердловской области, а также иными законами Свердловской области и постановлениями Законодательного Собрания.

**Состав и структура.** Так, в Свердловской области используется *смешанная избирательная система*, и, соответственно, половина депутатов Законодательного Собрания избирается по единому областному избирательному округу (25 человек), по одномандатным избирательным округам – тоже 25 человек.

Численность региональных парламентов определяется федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, который в действующей редакции содержит шкалу численности избирателей, определяющей верхний и нижний пределы численности депутатов. При этом численность депутатов в зависимости от численности избирателей в соответствующем субъекте может варьироваться от 15 до 110 человек. Так, в настоящее время в Законодательном Собрании Свердловской области работают 50 депутатов (в соответствии с законом при численности избирателей от 1 млн до 2 млн – не менее 35 и не более 90 депутатов).

Депутатом Законодательного Собрания Свердловской области может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший ко дню выборов 21 года. Численность депутатов Законодательного Собрания Свердловской области, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом Свердловской области (с 2016 года – 30 депутатов).

В структуру Законодательного Собрания Свердловской области входят Председатель Законодательного Собрания Свердловской области, заместители Председателя Законодательного Собрания Свердловской области, комитеты и комиссии Законодательного Собрания Свердловской области, Совет Законодательного Собрания Свердловской области.

**Правомочность.** Законодательный орган считается правомочным и может начинать работу, если избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов. Заседания законодательного органа власти проводятся не реже одного раза в три месяца, при этом на заседании должно присутствовать не менее 50 % от числа избранных депутатов.

Заседания парламента субъекта РФ являются открытыми, за исключением случаев, установленных федеральными законами, конс-

титущией (уставом) субъекта РФ, законами субъекта РФ, а также регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности. Парламент субъекта РФ обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Он самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Расходы на обеспечение его деятельности предусматриваются в бюджете субъекта РФ отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

**Срок полномочий.** Парламент субъекта РФ избирается путем всеобщих, прямых, равных выборов при тайном голосовании на определенный срок, называемый созывом. Данный срок устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать *пять лет*.

С момента начала работы Законодательного Собрания Свердловской области нового созыва полномочия Законодательного Собрания Свердловской области прежнего созыва прекращаются. Однако полномочия парламента субъекта РФ могут прекращаться в ряде случаев досрочно.

Основания досрочного прекращения полномочий парламента субъекта РФ:

- 1) решение парламента субъекта РФ о самороспуске;
- 2) решение суда субъекта РФ о неправомерности данного состава парламента субъекта РФ, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
- 3) роспуск парламента субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ или Президентом РФ.

В случае принятия решения о досрочном прекращении полномочий парламента субъекта РФ назначаются внеочередные (досрочные) выборы его нового созыва в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ. Указанные выборы проводятся не позднее чем через 120 дней со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий парламента субъекта РФ.

**Компетенция парламента субъекта РФ.** Парламент субъекта Федерации:

1) принимает конституцию субъекта РФ и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта РФ (иное – это принятие конституции и поправок к ней на референдуме республики в составе РФ), принимает устав субъекта РФ и поправки к нему;

2) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ;

3) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией РФ, ФЗ от 6 октября 1999 года, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года не просто определяет полномочия парламента субъекта РФ, но и содержит перечень вопросов, которые должны решаться путем принятия законов субъекта РФ и путем принятия постановлений парламента. Оба перечня федеральный законодатель оставляет открытыми. Следовательно, парламент РФ вправе их в установленном порядке дополнять.

### **21.3. Высшее должностное лицо субъекта РФ**

**Общая характеристика.** Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ возглавляет систему исполнительных органов субъекта РФ. Наименование данной должности устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта. В краях, областях, автономиях широко распространено наименование «губернатор». В числе иных наименований – глава субъекта РФ, председатель правительства субъекта РФ (далее нами в качестве обобщающего термина будет использоваться термин «глава субъекта РФ»).

В системе исполнительных органов субъекта РФ ее глава может:

- на основе принципа единоначалия руководить высшим исполнительным органом, именуемым, как правило, администрацией (Архангельская, Иркутская области, ЯМАО и др.);

– возглавлять коллегиальный высший исполнительный орган – правительство, кабинет министров и т. д. (Башкортостан, Карелия, Хакасия);

– одновременно осуществлять общее руководство высшим исполнительным коллегиальным органом, непосредственно руководимым другим лицом, и собственной администрацией, имеющей статус вспомогательного государственного органа.

Так, в Свердловской области губернатор Свердловской области является высшим должностным лицом Свердловской области и возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Свердловской области, руководит Правительством Свердловской области, определяет основные направления его деятельности и несет ответственность за нее.

**Условия замещения должности.** Главой субъекта РФ может быть гражданин РФ, достигший 30 лет. Глава субъекта РФ не может быть одновременно депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, судьей, замещать иные государственные должности РФ, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта РФ или государственные должности государственной службы субъекта РФ, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы; не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

**Порядок замещения должности.** В настоящее время действующее законодательство предоставляет субъектам РФ право устанавливать самим одну из двух систем конституирования гражданина РФ в должности руководителя субъекта Федерации:

1) избрание высшего должностного лица гражданами РФ, проживающими на территории данного субъекта;

2) избрание высшего должностного лица субъекта РФ депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта Федерации.

Важно отметить, что в феврале 2015 года появилось дополнение в отношении автономных округов, входящих в состав области: кандидаты для избрания на должность высшего должностного лица автономного округа (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти автономного округа) представляются в законодательный (представительный) орган государственной власти автономного округа Президентом РФ по предложениям высшего должностного лица области (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти области), в состав которой входит автономный округ.

Парламент субъекта РФ рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру в течение 14 дней со дня внесения представления. Решение парламента субъекта РФ о наделении гражданина РФ полномочиями главы субъекта РФ считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов.

При отклонении парламентом субъекта РФ представленной кандидатуры главы субъекта РФ Президент РФ не позднее семи дней со дня отклонения повторно вносит предложение о кандидатуре. Президент РФ проводит консультации с парламентом субъекта РФ по кандидатуре главы субъекта РФ в течение месяца в случаях:

1) двукратного отклонения представленной кандидатуры (представленных кандидатур);

2) неприятия парламентом дважды решения об отклонении представленной кандидатуры (представленных кандидатур) или о наделении кандидатуры Президента РФ полномочиями главы субъекта РФ в установленный срок;

3) неприятия парламентом во второй раз после отклонения представленной Президентом РФ кандидатуры решения об отклонении представленной кандидатуры или о наделении указанной кандидатуры полномочиями главы субъекта РФ в установленный срок.

По истечении месячного срока и с учетом результатов проведенных консультаций Президент РФ вправе внести предложение

о кандидатуре главы субъекта РФ, назначить временно исполняющего обязанности главы субъекта РФ, распустить парламент субъекта РФ. Если после представления в третий раз кандидатуры на должность главы субъекта РФ парламент субъекта РФ принял решение о ее отклонении либо не принял решения об отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями главы субъекта РФ, Президент РФ вправе распустить парламент субъекта РФ. Решение Президента РФ о назначении временно исполняющего обязанности главы субъекта РФ и о роспуске парламента субъекта РФ принимается в форме указа.

**Срок полномочий.** Высшее должностное лицо субъекта РФ избирается на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. Срок полномочий определяется конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и исчисляется со дня вступления в должность.

**Компетенция главы субъекта РФ.** Глава субъекта РФ:

1) представляет свой субъект в отношениях с федеральными органами власти, органами власти других субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, вправе подписывать договоры и соглашения от имени своего субъекта;

2) обнародует или отклоняет законы, принятые парламентом субъекта РФ;

3) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и принимает решение о его отставке;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания парламента субъекта РФ, а также созывать вновь избранный парламент на первое заседание ранее срока, установленного конституцией (уставом) субъекта РФ;

5) вправе участвовать в работе парламента субъекта РФ с правом совещательного голоса;

6) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными его органами государственной власти и в соответствии с законодательством РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъек-

та РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

7) осуществляет иные полномочия.

В случаях, когда глава субъекта РФ временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет должностное лицо, предусмотренное конституцией (уставом) субъекта РФ.

**Акты главы субъекта РФ.** Глава субъекта РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает *указы* (постановления) и *распоряжения*. Указы (постановления) являются, как правило, актами нормативными, а распоряжения – индивидуальными. Акты главы субъекта РФ, принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению в соответствующем субъекте РФ.

Глава субъекта РФ при осуществлении своих полномочий обязан соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

**Досрочное прекращение полномочий.** Полномочия главы субъекта РФ прекращаются досрочно в случаях:

- 1) его смерти;
- 2) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия парламентом субъекта РФ;
- 3) отставки по собственному желанию;
- 4) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в ряде иных случаев, предусмотренных федеральным законом от 6 октября 1999 года;
- 5) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;

- 8) выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
- 9) утраты им гражданства РФ;
- 10) отзыва избирателями субъекта.

Решение о досрочном прекращении полномочий главы субъекта РФ принимается парламентом субъекта РФ по представлению Президента РФ, за исключением случаев, когда такое решение принимается непосредственно Президентом РФ (второй и четвертый случаи).

Парламент субъекта РФ вправе выразить недоверие главе субъекта РФ в следующих случаях:

- 1) издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а глава субъекта РФ не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

- 2) установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

- 3) ненадлежащего исполнения главой субъекта РФ своих обязанностей.

Решение парламента субъекта РФ о недоверии главе субъекта РФ принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов. В двухпалатном парламенте решение о недоверии главе субъекта РФ принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов каждой из палат по инициативе одной трети от установленного числа депутатов палаты, наделенной конституцией (уставом) субъекта РФ правом инициирования вопроса о выражении недоверия главе субъекта РФ.

Решение парламента субъекта РФ о недоверии главе субъекта РФ направляется на рассмотрение Президенту РФ для решения вопроса об отрешении главы субъекта РФ от должности. Решение Президента РФ об отрешении главы субъекта РФ от должности

влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В этом случае высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ продолжает действовать до формирования нового высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности главы субъекта РФ на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями главы субъекта РФ, в случаях:

- 1) досрочного прекращения полномочий главы субъекта РФ;
- 2) временного отстранения главы субъекта РФ от должности;
- 3) отсутствия парламента субъекта РФ или его самороспуска;
- 4) непринятия парламентом субъекта РФ по представленной Президентом РФ кандидатуре главы субъекта РФ в установленный срок решения о ее отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями главы субъекта РФ;

- 5) двукратного отклонения парламентом субъекта РФ представленной кандидатуры (представленных кандидатур) на должность главы субъекта РФ.

Временно исполняющий обязанности главы субъекта РФ не имеет права распускать парламент субъекта РФ, вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта РФ. Конституцией (уставом) субъекта РФ для него могут быть установлены дополнительные ограничения.

## **21.4. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ**

**Общая характеристика.** Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (администрация, правительство, кабинет министров и др.) является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ. Он обладает общей компетенцией в сфере исполнительно-распорядительной деятельности и обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава),

законов, иных нормативных правовых актов субъекта РФ на его территории. Наименование высшего исполнительного органа, его структура, порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Указанный орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Его финансирование и финансирование возглавляемых им органов исполнительной власти осуществляются за счет средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

**Компетенция и акты.** Высший исполнительный орган субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. Таким образом, он:

1) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

2) разрабатывает для представления главой субъекта РФ в парламент субъекта РФ проект бюджета субъекта РФ, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта РФ;

3) обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления их главой субъекта РФ в парламент субъекта РФ;

4) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

5) управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ в соответствии с законами субъекта РФ, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;

6) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими

правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд;

7) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Актами высшего исполнительного органа субъекта РФ являются *постановления* (акты, как правило, нормативные) и *распоряжения* (акты индивидуальные).

Акты высшего исполнительного органа, принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению на территории соответствующего субъекта РФ.

### **Контрольные вопросы**

1. Как, на ваш взгляд, соотносятся федеральная модель и областная модель разделения государственной власти?
2. В чем заключаются особенности организации государственной власти Свердловской области по сравнению с организацией государственной власти в других субъектах РФ?
3. Можно ли рассматривать губернатора области как главу исполнительной власти области?
4. Как закон определяет взаимоотношения губернатора и правительства Свердловской области?
5. Каковы формы участия губернатора и правительства Свердловской области в областном законодательном процессе?
6. Из каких стадий состоит областной законодательный процесс?

### **Практическое задание**

Выявите источники правового регулирования формирования органов государственной власти в субъектах РФ (на примере конкретного субъекта).

## **22. ЭКСПЕРТЫ И ЭКСПЕРТИЗЫ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

В правовом государстве каждому лицу гарантируется судебная защита его прав и свобод (ст. 46 Конституции РФ). Судебная защита прав и интересов субъектов правоотношений должна быть справедливой, компетентной, полной и эффективной. Для обеспечения объективности и полноты рассмотрения в судах уголовных, административных, гражданских и других дел процессуальное законодательство предусматривает систему доказательств. В системе средств доказывания в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессах важное место занимает судебная экспертиза. Заключение эксперта является одним из источников сведений, на основании которых суд устанавливает факты, имеющие существенное значение для правильного рассмотрения и разрешения дела.

Под общеправовым основанием для назначения экспертизы понимают потребность в использовании специальных знаний эксперта в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу. Юридическим основанием назначения и производства экспертизы являются постановление следователя, дознавателя, судьи или определение суда.

Экспертные заключения – результат исследования объекта, проведенный специалистами в той или иной области знаний.

Судебная экспертиза насчитывает десятки различных родов и видов. В зависимости от сферы регулируемых отношений прово-

дятся бухгалтерские, оценочные, почерковедческие, лингвистические, медико-социальные, судебно-психиатрические и прочие экспертизы. Нередко назначаются комплексные экспертизы, предполагающие одновременное проведение исследований с использованием различных научных направлений в пределах одной области знания: психолого-психиатрическая, землеустроительная и строительно-техническая, судебно-медицинская и автотехническая, почерковедческая и судебно-техническая (например, для исследования подлинности подписи наследодателя и времени изготовления текста), пожарно-автотехническая (например, для определения очага возгорания автомобиля), транспортно-трасологическая (при наличии разногласий относительно обстоятельств дорожно-транспортного происшествия), финансово-экономическая.

Экспертные заключения должны быть объективными, основанными на современных достижениях науки и техники. Это требует определенных профессиональных компетенций эксперта. Качество проведенной экспертизы зависит от уровня профессиональной подготовки, квалификации экспертов. Непрофессионализм или недобросовестность эксперта могут привести к вынесению неправосудного решения, что влечет нарушение прав и законных интересов лиц, участвующих в деле. Требования, предъявляемые к уровню профессиональной подготовки и квалификации экспертных кадров, и некоторые дополнительные требования, характеризующие правовое положение специалистов учреждений, осуществляющих экспертную деятельность, предусмотрены законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Правовую основу экспертной деятельности составляют Конституция РФ, нормы процессуального законодательства (Гражданский процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Кодекс административного судопроизводства РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ), КоАП, иные федеральные законы и нормативные правовые акты.

Правовое положение специалистов экспертных учреждений определяется в первую очередь Федеральным законом «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»

от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ (с изменениями и дополнениями на 1 июля 2021 года). Определение государственного судебного эксперта дается в этом законе: государственным судебным экспертом является аттестованный работник государственного судебно-экспертного учреждения, производящий судебную экспертизу в порядке исполнения своих должностных обязанностей. Согласно закону государственными судебными экспертами могут быть только лица, являющиеся гражданами России.

В Модельном законе «О судебно-экспертной деятельности», принятом Межпарламентской ассамблеей государств – участников Союза независимых государств (приложение к Постановлению МПА СНГ от 19 апреля 2019 года № 49-8), дается более широкая трактовка. Судебный эксперт – не заинтересованное в деле лицо, обладающее специальными знаниями и имеющее соответствующую специальность судебного эксперта, а также отвечающее иным требованиям, установленным законом государства, которому поручено производство судебной экспертизы. Модельным законом признается деятельность как государственных, так и негосударственных экспертных учреждений, подчеркивается, что те и другие организации, включенные в реестр, пользуются одинаковыми правами.

Судебно-экспертные организации – это специализированные государственные и негосударственные организации (юридические лица), которые проводят экспертизы и включены в соответствующий реестр.

Традиционно законодательство уделяет внимание регулированию деятельности государственных экспертных учреждений и судебным экспертизам, но допускает проведение судебных экспертиз и негосударственными экспертными учреждениями. Зарегистрированы десятки юридических лиц различной организационно-правовой формы, в учредительных документах которых среди многообразных видов деятельности упоминается и производство судебных экспертиз. Предпринимаются попытки ведения реестра судебно-экспертных учреждений РФ и экспертов – физических лиц.

На специалистов негосударственных учреждений, осуществляющих судебные экспертизы, распространены отдельные положен-

ния закона. В частности, на судебно-экспертную деятельность лиц, работающих в негосударственных экспертных учреждениях, согласно ст. 41 федерального закона № 73-ФЗ распространяется действие ряда положений статей 2–4, 6–8, 16 и 17, ч. 2 ст. 18, ст. 24 и 25 упомянутого закона: об общих принципах производства экспертиз, правах и обязанностях эксперта, содержании экспертного заключения.

Согласно статистическим данным о деятельности судов общей юрисдикции за 2013–2018 годы ежегодно более 180 тыс. постановлений о назначении экспертизы (64 % всех вынесенных соответствующих постановлений) направляется негосударственным судебно-экспертным учреждениям<sup>17</sup>. В то же время надо отметить, что некоторые роды и виды экспертиз, перечень которых установлен уполномоченным органом государства, могут проводиться исключительно государственными экспертными учреждениями.

Государственные экспертные организации являются специализированными учреждениями, которые создаются и ликвидируются в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации. Финансирование деятельности государственных экспертных учреждений осуществляется из федерального бюджета или, соответственно, из регионального. Однако государственные экспертные учреждения вправе взимать плату за производство судебной экспертизы в случаях, установленных процессуальным законодательством РФ, а также проводить на договорной основе экспертные исследования для граждан и юридических лиц.

Экспертное заключение должно быть объективным, основанным на современных достижениях науки, использовании актуальных методик. Качество исследований и выводов в экспертном заключении определяется уровнем квалификации экспертов, их знаний и умений, опытом, наличием материально-технической базы в учреждении.

---

<sup>17</sup> См.: Новый закон о судебно-экспертной деятельности может быть принят уже в этом году // Гарант : справочно-правовая система. URL: <https://www.garant.ru/news/1276588/> (дата обращения: 12.12.2020).

Особого внимания заслуживают квалификационные и иные требования, предъявляемые к экспертам. В частности, в ст. 13 федерального закона № 73-ФЗ (в редакции от 26 июля 2019 года) предусмотрено требование наличия высшего образования и дополнительного профессионального образования по конкретной экспертной специальности, полученного в установленном порядке. Среднее профессиональное образование в области экспертной деятельности допускается в системе органов внутренних дел. Предусмотрена аттестация экспертов на право осуществления ими самостоятельной деятельности. Определение уровня квалификации эксперта осуществляется экспертно-квалификационными комиссиями в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти. Уровень квалификации экспертов подлежит пересмотру упомянутыми комиссиями каждые пять лет.

Поскольку в роли эксперта может выступать не только государственный судебный эксперт, представляют интерес требования, предъявляемые законом к уровню профессиональной подготовки и квалификации этих специалистов. Возникает вопрос о равнозначности требований к профессиональной квалификации экспертов, работающих в различных учреждениях, в специализированных государственных и негосударственных. В виде исключения, как упоминалось, закон допускает при определенных условиях проведение экспертизы лицом, не внесенным в перечень экспертных организаций. Имеют место внесудебные экспертизы, на основе которых могут быть сделаны выводы, способствующие снятию конфликтной ситуации или служащие основанием для решений судов. Об уровне квалификации специалистов таких организаций закон ничего не говорит. Отсутствие четко сформулированных требований к уровню профессиональной подготовки, компетенции экспертов (специалистов) различных по статусу учреждений можно рассматривать как упущение.

Требования к квалификации экспертов негосударственных учреждений экспертизы, как и государственных, имеют практическое значение. Суды обращают внимание на профессиональное образование и квалификацию экспертов, поскольку выводы последних

зачастую имеют расхождения, и возникает необходимость в повторной экспертизе. В судебном процессе при допросе эксперта рекомендуют уточнять, является ли он специалистом именно в той области судебно-экспертных знаний, которые необходимы для производства данной экспертизы. Квалификация эксперта может быть одним из аргументов при оценке выводов экспертного заключения. Так, в одном из дел суд скептически отнесся к выводам эксперта, указав (наряду с другими фактами), что приложенные к экспертному заключению документы вызывают сомнение в необходимой квалификации данного специалиста ввиду отсутствия документов, подтверждающих его профильное образование.

В трудовом законодательстве квалификация работника определяется как уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы (ст. 195.1 Трудового кодекса РФ). В процессуальном законодательстве используется термин «специальные знания», наличие которых рассматривается процессуальными кодексами как основание для назначения судебным экспертом (ст. 57 Уголовно-процессуального кодекса РФ, ст. 85 Гражданского процессуального кодекса РФ, ст. 55 Арбитражного процессуального кодекса РФ). Понятие «специальные знания» применительно к осуществлению экспертиз трактуется с нескольких точек зрения. В Модельном законе речь идет о специальных знаниях и компетентности эксперта, которые определяются как система знаний и практических навыков в области определенных науки, техники, искусства или ремесла, приобретаемых путем специальной подготовки и (или) профессионального опыта и реализованных в методиках судебно-экспертных исследований.

Представление о специальных знаниях дают профессиональные стандарты, которые содержат требования к профессиональному образованию и квалификации специалистов в различных сферах деятельности. На основе профессиональных стандартов определяются профессиональные компетенции выпускников образовательных организаций, что подчеркивается в Приказе Министерства науки и высшего образования РФ от 8 февраля 2021 года № 84 о соотношении федеральных государственных образовательных

стандартов высшего образования по отдельным специальностям и профессиональных стандартов. Профессиональные компетенции определяются в стандартах исходя из одной или нескольких обобщенных трудовых функций, соответствующих профессиональной деятельности. Разработаны профессиональные стандарты по ряду направлений: профессиональный стандарт специалиста в области медико-социальной экспертизы<sup>18</sup>, профстандарт судебно-медицинского эксперта<sup>19</sup>, профстандарт эксперта в сфере закупок<sup>20</sup>, профстандарт специалиста в области оценки и экспертизы для градостроительной деятельности<sup>21</sup> и некоторые другие.

Требования, которые определены в законодательстве для отдельных категорий экспертов, указаны в приведенной ниже таблице.

Сопоставление требований, которые определены в законодательстве для отдельных категорий экспертов, показывает, что практически во всех случаях необходимо не только высшее образование (бакалавриат, специалитет, магистратура): нужна еще и дополнительная профессиональная подготовка по специальным программам с учетом той сферы производства, в которой предстоит проводить экспертизы. Высшее образование в ряде случаев дифференцируется по уровням (бакалавриат, специалитет, магистратура), например для эксперта в сфере закупок. Кроме того, обязательно

---

<sup>18</sup> См.: Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по медико-социальной экспертизе»: Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 5 декабря 2013 года № 715н // Гарант : справочно-правовая система. URL: <https://base.garant.ru/70531842/> (дата обращения: 17.12.2020).

<sup>19</sup> См.: Об утверждении профессионального стандарта «Врач – судебно-медицинский эксперт»: Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 14 марта 2018 года № 144н // Там же. URL: <https://base.garant.ru/71916228/> (дата обращения: 14.11.2020).

<sup>20</sup> См.: Об утверждении профессионального стандарта «Эксперт в сфере закупок»: Приказ Минтруда от 10 сентября 2015 года № 626н // Там же. URL: <http://base.garant.ru/71218418/> (дата обращения: 14.11.2020).

<sup>21</sup> См.: Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в области оценки качества и экспертизы для градостроительной деятельности»: Приказ Минтруда от 30 мая 2016 года № 264н // Там же. URL: <http://base.garant.ru/71427776/> (дата обращения: 14.11.2020).

## Требования, предъявляемые к экспертам некоторых категорий

Показатель	Профстандарт специалиста по медико-социальной экспертизе	Профстандарт судебно-медицинского эксперта	Профстандарт специалиста в области оценки и экспертизы градостроительной деятельности
Образование	Высшее медицинское по специальности «Лечебное дело» или «Педиатрия». Ординатура по специальности «Медико-социальная экспертиза» или профессиональная переподготовка по специальности «Медико-социальная экспертиза» при наличии послевузовского профессионального образования по одной из медицинских специальностей	Высшее образование – специалитет по одной из специальностей: «Лечебное дело», «Педиатрия», «Медицинская биохимия» – и подготовка в интернатуре и (или) ординатуре по специальности «Судебно-медицинская экспертиза» или профессиональная переподготовка по специальности «Судебно-медицинская экспертиза» при наличии подготовки в интернатуре и (или) ординатуре	Высшее – бакалавриат, для строительного эксперта – магистратура, специалитет
Опыт работы (стаж) по специальности, соответствующей области аттестации	–	–	Не менее трех лет в подразделениях организации, осуществляющих или обеспечивающих основные виды деятельности; для строительного эксперта – не менее 5 лет
Дополнительная профес-	Повышение квалификации не реже одного раза в пять	Дополнительное профессиональное образование	Дополнительная подготовка – программы повышения

Продолжение таблицы

Показатель	Профстандарт специалиста по медико-социальной экспертизе	Профстандарт судебно-медицинского эксперта	Профстандарт специалиста в области оценки и экспертизы градостроительной деятельности
сиональная подготовка	лет в течение всей трудовой деятельности	(программы повышения квалификации и программы профессиональной переподготовки); стажировки; тренинги в симуляционных центрах; участие в съездах, конгрессах, конференциях, мастер-классах и других образовательных мероприятиях	квалификации в зависимости от вида деятельности (не реже одного раза в пять лет в течение всей трудовой деятельности)
Дополнительные требования	Сертификат специалиста по специальности «Медико-социальная экспертиза»; с 01.01.2016 г. свидетельство об аккредитации специалиста. К работе не допускаются лица, имеющие или имевшие судимость за преступления, состав и виды которых установлены законодательством РФ	Сертификат специалиста или свидетельство об аккредитации специалиста по специальности «Судебно-медицинская экспертиза». Прохождение обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических медицинских осмотров (обследований), а также внеочередных медицинских осмотров (обследований) в порядке, установленном законода-	—

О к о н ч а н и е   т а б л и ц ы

Показатель	Профстандарт специалиста по медико-социальной экспертизе	Профстандарт судебно-медицинского эксперта	Профстандарт специалиста в области оценки и экспертизы градостроительной деятельности
		тельством РФ. Отсутствие ограничений на занятие профессиональной деятельностью, установленных законодательством РФ	

дополнительное профессиональное образование по программам повышения квалификации и (или) профессиональной переподготовки. Это общие требования для рассмотренных категорий экспертов, а в числе дополнительных требований формулируется, например, отсутствие судимости для специалистов медико-социальной экспертизы. К особым условиям допуска для медико-социальной и судебно-медицинской экспертизы отнесено наличие сертификатов.

В сертификации видят один из путей повышения качества экспертиз, в связи с чем Министерством юстиции РФ рекомендуется добровольная сертификация экспертов. Такое требование, как количество проведенных экспертиз, в законодательстве встречалось, в частности, применительно к экспертам по промышленной безопасности. В настоящее время в отношении практических навыков разработчики профессиональных стандартов ограничиваются требованием опыта работы в соответствующей области, пытаясь соединить сферу трудовой деятельности и сферу образования.

В профессиональных стандартах определяются также трудовые действия, операции, которыми должен владеть эксперт и которые могут послужить основой для определения трудовой функции, разработки должностных инструкций эксперта. Однако требования профессиональных стандартов, как следует из ст. 195.3 Трудового кодекса РФ, не всегда обязательны для применения работодателями.

По-видимому, для экспертов, независимо от статуса экспертных организаций, требования к квалификации должны быть обязательны, что следовало бы отразить в законе об экспертной деятельности. Должно быть отражено не только то, что права и обязанности экспертов распространяются на лиц, обладающих специальными знаниями и не являющихся государственными судебными экспертами, но и то, что требования к квалификации, предусмотренные профессиональными стандартами специалистов, обязательны к применению. Судебный эксперт как специалист высокого уровня должен обладать знаниями не только в какой-либо конкретной сфере науки, производства, но и глубокими юридическими знаниями, владеть современными экспертными технологиями.

В профстандартах требования к знанию экспертом законодательства (об охране здоровья, классах вредности условий труда, социальном страховании и т. п.) определены. Однако нет упоминания о процессуальном законодательстве (за исключением профстандарта судебно-медицинского эксперта). Освоение специальности «Судебная экспертиза» предполагает изучение отраслей процессуального законодательства. Если же речь идет о специалистах, получивших естественно-научное, техническое и прочее образование, то устранить этот пробел необходимо в процессе дополнительной профподготовки.

В федеральном законе № 73-ФЗ делается отсылка к процессуальному законодательству, где могут содержаться указания на какие-либо обстоятельства, исключающие участие в экспертной деятельности. Круг требований к экспертам расширяется в Модельном законе: препятствиями для допуска лица к соответствующей деятельности являются его недееспособность или ограничение дееспособности, наличие неснятой и непогашенной судимости за совершение умышленных преступлений, несоответствие требованиям, установленным в п. 3 ст. 16 указанного закона. В Модельном законе формулируются некоторые дополнительные требования к экспертам: лицо не может быть судебным экспертом в течение трех лет со дня наступления некоторых обстоятельств (погашение или снятие в установленном законом порядке судимости за умыш-

ленное преступление; освобождение от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям за совершение умышленного преступления; лишение сертификата компетентности судебного эксперта и проч.).

Ограничения в отношении экспертной деятельности не отражены в федеральном законе № 73-ФЗ и, по-видимому, нуждаются в дополнительном изучении и обсуждении. Встречающаяся в рекламе некоторых организаций информация о членстве в саморегулируемых организациях и пр. законом не предусмотрена.

Проводя экспертизу, государственный эксперт, как всякий работник, действует в порядке исполнения своих должностных обязанностей. Специалисты экспертных учреждений, как работники, имеют трудовые права (на ограничение рабочего времени, на отпуск, на своевременную выплату заработной платы, на безопасные условия труда и проч.) и обязанности.

Однако положение экспертов предполагает наличие специфических прав и обязанностей, которые содержатся в ст. 16 и 17 федерального закона № 73-ФЗ и в процессуальном законодательстве. Остановимся на некоторых из них.

Эксперт обязан не только принять порученную ему руководителем судебную экспертизу, выполнить полное исследование объектов, материалов и дать обоснованное и объективное заключение; он должен составить мотивированное сообщение о невозможности проведения экспертизы, если поставленные вопросы выходят за пределы имеющихся у него специальных знаний или уровень науки на современном этапе развития не позволяет ответить на поставленные вопросы, а также если полученные для исследования материалы недостаточны или непригодны для исследования и вынесения заключения. Если это необходимо, эксперт вправе ходатайствовать о привлечении к производству экспертизы и вынесению заключения других экспертов.

Эксперт обязан хранить сведения, ставшие ему известными в связи с проведением экспертизы, государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну. Он не вправе сообщать кому-либо о результатах экспертизы, кроме лиц, ее назначивших.

Государственный эксперт не вправе самостоятельно проводить сбор материалов для исследования. В процессуальном законодательстве предусмотрена обязанность эксперта давать пояснения в судебном заседании по возникшим вопросам. Он вправе делать заявления, заносимые в протокол, если его выводы и показания неправильно трактуются участниками процесса. Важно и то, что государственный эксперт предупреждается об ответственности за предоставление заведомо ложного заключения и дает соответствующую подписку.

На права и обязанности экспертов стоит посмотреть с точки зрения обеспечения гарантий их независимости, объективности сделанных ими выводов. Стороны процесса нередко обращают внимание на предвзятость, необъективность экспертного заключения. В законе сформулированы принципы независимости эксперта, объективности, всесторонности и полноты исследований, проводимых с использованием современных достижений науки и техники.

Объективность, обоснованность выводов экспертного заключения обеспечиваются рядом норм, содержащихся в федеральном законе № 73-ФЗ. В частности, таково правило о том, что нельзя отказаться от проведения экспертизы, мотивируя это отказом стороны, обязанной оплатить расходы, связанные с ее производством, осуществить оплату назначенной экспертизы до ее проведения. Гарантийным является правило об отказе от производства экспертизы, если есть заинтересованность лица в исходе дела (ст. 18 ФЗ № 73). В связи с этим эксперту установлен запрет вступать в личные контакты с участниками процесса, если это ставит под сомнение его незаинтересованность в исходе дела.

Независимость эксперта обеспечивается тем, что он не вправе проводить экспертизу, если находится в зависимости от лиц, назначивших ее, сторон и лиц, заинтересованных в исходе дела (ст. 7 ФЗ № 73). На эксперта запрещено воздействовать участникам судебного процесса, органам дознания, лицам, проводящим дознание, следователям и прокурорам, иным государственным органам, организациям, объединениям и отдельным лицам. Эксперты не только обязаны соблюдать охраняемую законом тайну (государст-

венную, коммерческую и иную), но и не вправе разглашать информацию о результатах экспертизы. Эксперты государственных учреждений не вправе проводить экспертизу кроме как по указанию, поручению руководителя экспертного учреждения.

О руководителе государственного экспертного учреждения следует сказать особо. Взаимоотношения эксперта с руководителем экспертного учреждения регламентируются законом с целью обеспечения объективности и полноты выносимого заключения. В частности, руководитель учреждения после получения постановления или определения о производстве экспертизы поручает ее проведение конкретному эксперту, обладающему соответствующей подготовкой и способному ответить на поставленные вопросы. Именно руководитель дает поручение о проведении экспертизы сотруднику учреждения, осуществляет контроль за полнотой и качеством исследования, обеспечивает условия для сохранения конфиденциальности исследования и его результатов.

Осуществляя контроль за соблюдением сроков, полнотой исследования и проч., руководитель учреждения не вправе нарушать принцип независимости эксперта. Руководитель не вправе давать эксперту указания, предрешающие содержание выводов по конкретной судебной экспертизе. При этом задачей руководителя является создание условий для проведения экспертизы (предоставление оборудования, материалов, средств информационного обеспечения, обеспечение соблюдения требований техники безопасности и пр.). Для того чтобы исключить влияние руководителя на результаты экспертизы, руководитель должен быть незаинтересованным лицом.

Всесторонность и полнота исследований обеспечиваются исходя из имеющегося уровня развития науки. При составлении заключения эксперт руководствуется результатами, полученными в процессе исследования, в соответствии со своими знаниями. Выводы должны быть сделаны на основе общепринятых научных и практических данных, поскольку к проведению экспертизы могут привлекаться лица, обладающие специальными знаниями, но не являющиеся работниками государственного экспертного учреж-

дения. Руководитель не вправе без согласия лица, назначившего экспертизу, привлекать к ее проведению специалистов, не работающих в данном учреждении.

Проведение экспертизы в исключительных случаях может быть поручено другим лицам. В частности, п. 5 ст. 16 Модельного закона допускает, что в разовом порядке производство судебной экспертизы может быть поручено лицу, не внесенному в государственный реестр судебных экспертов, в случаях:

1) назначения судебной экспертизы, не предусмотренной перечнем видов судебных экспертиз, включенных в государственный реестр методик (методических материалов) судебно-экспертных исследований и в государственный фонд методик (методических материалов) судебно-экспертных исследований;

2) удовлетворения мотивированного отвода судебным экспертам соответствующей специальности, являющимся сотрудниками судебно-экспертной организации (учреждения), а также лицам, занимающимся судебно-экспертной деятельностью на основании лицензии, либо мотивированного отстранения от производства судебной экспертизы судебно-экспертной организации (учреждения) в целом;

3) привлечения судебного эксперта иностранного государства в соответствии со ст. 58 настоящего закона.

Надлежащее использование экспертами методик, учитывающих современные достижения науки, обеспечивается систематическим повышением квалификации, проверкой соответствия уровня подготовки экспертов. Государственные экспертные учреждения одного и того же профиля осуществляют деятельность по организации и производству судебной экспертизы на основе единого научно-методического подхода к экспертной практике, профессиональной подготовке и специализации экспертов. Следовало бы в законодательстве сформулировать, что негосударственные организации, осуществляющие экспертную деятельность, тоже должны придерживаться единых методических подходов.

Иногда суды оказываются в сложном положении, будучи вынужденными выбирать между заключениями экспертов с различаю-

щимися или противоположными выводами. Сами же процедуры проведения экспертиз регламентируются инструкциями и другими подзаконными актами ведомственного характера. Например, таковы Инструкция по организации производства судебных экспертиз в экспертных подразделениях органов Федеральной службы безопасности, утвержденная Приказом ФСБ России от 23 июня 2011 года № 277, или Порядок проведения судебно-психиатрической экспертизы, утвержденный Приказом Минздрава России от 12 января 2017 года № 3н.

Помимо судебных экспертиз в практике используются и внесудебные экспертизы, результаты которых могут иметь доказательственное значение. Внесудебная экспертиза осуществляется в частном порядке по обращению физического или юридического лица с целью последующего предоставления заключения в суд. От судебной экспертизы внесудебная экспертиза отличается отсутствием процессуальной формы.

Заказчиком судебной экспертизы могут выступать только суд, судья, орган дознания или следователь, которые уполномочены на принятие решения о ее назначении и в производстве которых находится соответствующее дело.

О назначении экспертизы выносится соответствующее определение или постановление. В определении в обязательном порядке указываются: основания для назначения экспертизы; фамилия, имя, отчество эксперта или наименование учреждения, в котором должна быть проведена экспертиза; вопросы, поставленные перед экспертом; перечень материалов, поступивших в распоряжение эксперта. Также в определении должны быть зафиксированы разъяснение эксперту его прав и обязанностей и предупреждение об уголовной или об административной ответственности за вынесение заведомо ложного заключения.

Отличие внесудебной экспертизы от экспертизы судебной заключается и в том, что заказчиком первой может выступать частное лицо (физическое или юридическое), обратившееся во внесудебное экспертное учреждение (государственное или негосударственное).

При производстве судебной экспертизы эксперт несет ответственность за предоставление заведомо ложного заключения (ст. 307 Уголовного кодекса РФ, п. 16 ст. 49 Кодекса административного судопроизводства РФ). Во внесудебной экспертизе подписка об ответственности не предусмотрена. В этом случае права и обязанности сторон регулируются договором об оказании экспертных услуг.

Если судебно-экспертная деятельность регулируется упомянутым ранее федеральным законом от 31 июля 2001 года № 73-ФЗ, то порядок производства внесудебных экспертиз не регламентируется на законодательном уровне. Тем не менее внесудебная экспертиза рассматривается учеными как специальное исследование. Процессуальное законодательство не запрещает сторонам ходатайствовать о добавлении внесудебных заключений к материалам дела и их рассмотрении в качестве доказательств по делу (ст. 89 Административного процессуального кодекса РФ).

Хотя статус внесудебных заключений не определен, исходя из ст. 89 АПК РФ их можно рассматривать как иные документы и материалы, которые имеют доказательственное значение. Это нашло подтверждение в п. 13 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 4 апреля 2014 года № 23: заключение, полученное не в процессуальном порядке, может быть признано судом иным документом, допускаемым в качестве доказательства.

Вопрос о внесудебных экспертизах обсуждается в научном и экспертном сообществе. Высказываются сомнения в обоснованности разделения экспертиз и заключений на судебные (процессуальные) и внесудебные (внепроцессуальные). В то же время нельзя не учитывать различий этих экспертиз: в отличие от судебных заключений выбор эксперта (экспертной организации) и вопросы формулируются стороной по делу. От формулировки и направленности вопроса зависят и полученный результат, вывод.

Заказчик экспертизы самостоятельно решает, какие материалы, документы предоставить в распоряжение эксперта, что дает повод задуматься о заинтересованности и некоторой предвзятости при проведении внесудебной экспертизы. В литературе отмечается, что при этом теряются основные принципы равноправия и состоя-

зательности сторон, обязательные для судебной экспертизы, что является поводом для отклонения судами таких заключений. По-видимому, необходимо оценивать внесудебное заключение наряду с другими доказательствами с учетом квалификации экспертов (экспертных учреждений), используемых методик и проч.

Внесудебные экспертизы занимают важное место в практике и в дальнейшем могут лечь в основу судебных решений. Распространены внесудебные экспертизы, например, в сфере трудовых отношений. Так, ст. 357 Трудового кодекса РФ говорит о государственной инспекции труда как об эксперте, о проведении исследований, анализов, имеющих значение для разрешения трудовых дел. Казалось бы, имея такое правомочие, предоставленное ст. 357 ТК РФ, инспекция труда могла бы проводить экспертизу соблюдения трудового законодательства работодателем. Однако федеральные инспекции труда не имеют статуса экспертного учреждения. В практике суды используют акты проверок инспектора труда в качестве одного из доказательств или привлекают государственных инспекторов труда в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора (ст. 43 Гражданского процессуального кодекса РФ). В ходе судебного заседания инспектору труда может быть поручено представить заключение об отсутствии или наличии нарушений трудового законодательства в отношении конкретного работника.

Государственные инспекторы труда должны иметь соответствующее образование, опыт работы, проходить периодическую аттестацию на право выполнения работ по специальной оценке условий труда, получая сертификат эксперта, который может быть отозван при нарушении ими правил проведения спецоценки. Реестр экспертов, имеющих сертификат на право проведения специальной оценки условий труда с указанием срока его действия, ведется Федеральной службой по труду и занятости РФ.

Государственный инспектор труда вправе выступать в суде в качестве эксперта по искам о нарушении трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, о возмещении вреда, причиненного здоровью работ-

ников на производстве. В трудовых спорах заключения государственного инспектора труда по поводу причин возникновения травм или профессиональных заболеваний работников могут быть использованы как доказательство в судебном процессе.

Распространенными нарушениями работодателей являются: непроведение инструктажей и обучения работников правилам охраны труда; отсутствие в организации предварительных и периодических медицинских осмотров; несоблюдение порядка допуска работников к отдельным видам работ, в том числе вредным и опасным. Нередки споры с работодателем работников, отстраненных от работы как не прошедших проверку знаний и навыков в области охраны труда или уволенных по п. 8 ст. 77 Трудового кодекса РФ в связи с выявлением заболевания, препятствующего выполнению прежней работы.

Государственный инспектор труда дает заключение об условиях труда, имеющихся нарушениях со стороны работодателя, которые могли привести к развитию профессионального заболевания. Так, в Письме Министерства труда и занятости РФ от 1 сентября 2020 года № 29499 ФБ 77/2020 подчеркивается, что для проведения медико-социальной экспертизы с целью определения причины смерти инвалида, а также лица, пострадавшего в результате профессионального заболевания при исполнении им трудовых обязанностей, обязательным является предоставление акта о случае профессионального заболевания либо заключения государственного инспектора по охране труда или других должностных лиц, осуществляющих контроль за состоянием охраны труда и соблюдением трудового законодательства, о причинах повреждения здоровья.

Заключение государственного инспектора труда о связи расследованного несчастного случая с производством позволяет защитить интересы работника и право на страховые выплаты, на возмещение вреда. Государственные инспекции труда вправе создавать совещательные органы (советы, комиссии, группы) в той или иной сфере деятельности.

Положение о государственной инспекции труда предусматривает полномочие последней организовывать проведение испытаний,

экспертиз, анализ и оценку в сфере осуществления контроля и надзора, привлекать для проработки вопросов научные и иные организации, ученых и специалистов в соответствующей сфере деятельности. Инспекторы труда выступают в качестве экспертов при проведении независимой экспертизы условий труда, оспаривании результатов специальной оценки условий труда.

Так, инспекция труда провела проверки нескольких медицинских организаций. Исследовались, в частности, медико-биологические факторы в медсанчасти, по мнению работников которой работодатель необоснованно лишил их ранее получаемых льгот (дополнительного отпуска, доплат), признав условия труда нормальными. Медицинские работники оспорили решение работодателя, предложившего им подписать дополнительное соглашение к трудовому договору, исключающее из условий трудового договора предоставление дополнительного отпуска и других льгот. Рекомендации об учете медико-биологических факторов при проведении специальной оценки условий труда в медсанчасти работодатель проигнорировал. Было инициировано обращение в суд. По ходатайству инспектора труда суд назначил экспертизу условий труда комплексного характера с привлечением специалистов из разных сфер деятельности для определения вредных факторов в отделении лучевой диагностики, туберкулезном и инфекционном отделениях и проч. Результаты экспертизы были учтены судом, и работникам возвращены льготы, полагающиеся при классе вредности 3.3.

Инспектор труда проверяет также законность, обоснованность предоставления льгот и гарантий лицам, работающим во вредных и опасных условиях труда.

Заключения инспектора труда о связи несчастного случая с производством в последующем могут быть использованы при обращении в суд с иском о компенсации морального вреда или лечь в обоснование незаконности действий работодателя при увольнении. Так, в связи с выявлением заболевания, препятствующего выполнению прежней работы, работодателя, увольняя работников (п. 8 ст. 77 Трудового кодекса РФ), заявляют об отсутствии возможности предоставить им иную работу. С участием инспектора труда

анализируются условия труда на конкретных рабочих местах, которые, по мнению работодателя, не позволяют сохранить трудовые отношения с работником, страдающим определенным заболеванием. В результате подбирается подходящее рабочее место и становится возможным продолжение трудовой деятельности.

Таким образом, иницируя внесудебную экспертизу, лицо рассчитывает использовать ее результат как основание для последующего обращения в суд; как средство доказывания для подтверждения своей позиции по спорному вопросу; пытается решить проблему без обращения в юрисдикционные органы, прибегая к заключению внесудебной экспертизы как к аргументу в процессе переговоров.

Несмотря на неопределенность процессуального статуса внесудебной экспертизы, ее не стоит игнорировать – результат может быть признан доказательством. Внесудебные заключения экспертиз, так же, как судебные, решают задачу содействия в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу. Применительно к профессиональному образованию и квалификации внесудебных экспертов законодательного решения нет. Однако можно предположить, что конкурентная среда заставит специалистов подтянуться к уровню квалификации экспертов государственных экспертных учреждений, поскольку суды обращают внимание на квалификацию лица, давшего заключение.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие нормативные правовые акты регулируют экспертную деятельность? Какова их отраслевая принадлежность?

2. Какие изменения были внесены в Федеральный закон от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» Федеральным законом от 26 июля 2019 года № 224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации” и Федеральный закон “О Следственном комитете Российской Федерации”»?

3. Какое место занимают экспертные заключения в системе доказательств?

4. Какие виды экспертиз вы знаете?

5. При каких условиях назначается повторная или дополнительная экспертиза?
6. Кто признается экспертом по российскому законодательству?
7. Какие требования предъявляются к профессиональной подготовке и квалификации эксперта?
8. Что понимается под термином «специальные знания»?
9. Какие организации (учреждения) проводят экспертизы?
10. В чем состоят основные права и обязанности эксперта?
11. Кто принимает решение о назначении судебной экспертизы?
12. Кто несет расходы по производству экспертизы?
13. На каких основаниях возможен отвод эксперта?
14. По каким основаниям может быть отвергнуто судом заключение судебного эксперта?
15. Что такое внесудебные экспертизы и каково их доказательственное значение?
16. Соблюдаются ли принципы судопроизводства при выполнении внесудебных экспертиз?

### **Практические задания**

1. Изучите Модельный закон «О судебно-экспертной деятельности». Сравните предлагаемые в нем требования к экспертам соответствующих учреждений с теми требованиями, которые уже нашли отражение в Федеральном законе «О государственной судебно-экспертной деятельности в РФ» от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ. Результаты сравнения оформите в виде таблицы.
2. Представьте в виде схемы государственные учреждения, осуществляющие экспертную деятельность в РФ.
3. Представьте в табличном виде различия между судебной экспертизой и экспертизой внесудебной.
4. Изложите основные права и обязанности судебного эксперта.
5. Проанализируйте нормы процессуального законодательства, проведите сравнительный анализ статуса эксперта и специалиста.
6. Представьте в виде схемы требования к уровню профессиональной подготовки и квалификации судебных экспертов как специалистов двойной компетенции.
7. Оцените приемлемость приведенных ниже вопросов, адресованных эксперту. Допустимо ли ставить перед экспертом вопросы правового характера?

- а) Соответствовали ли действия истца и ответчика перед столкновением Правилам дорожного движения, и если нет, то какие пункты Правил дорожного движения были нарушены?
- б) Нуждается ли данный гражданин в установлении опеки?
- в) Правильно ли исчислен размер компенсации?
- г) Достоверны ли показания подозреваемого (обвиняемого, потерпевшего или свидетеля), полученные в ходе производства допроса, очной ставки и иных следственных действий, в том числе с применением аудио- или видеозаписи?

## Задачи

1. После увольнения работник (матрос судна) просил выплатить ему компенсацию за 86 дней отгулов, рассчитанную на основании ст. 139 Трудового кодекса РФ исходя из среднего дневного заработка. Работодатель же рассчитал и выплатил компенсацию на основании Федерального отраслевого соглашения по морскому транспорту и Положения о рабочем времени и времени отдыха работников плавсостава судов морского флота, утвержденного Постановлением Министерства труда от 20 февраля 1996 года № 11. Сумма оказалась меньше, чем требовал работник. Он обратился в суд.

Возник спор о методике проведения расчета. Работодатель заявил ходатайство о проведении судебной бухгалтерской экспертизы для опровержения порядка исчисления выплат, предложенного работником. Перед экспертом поставили вопросы: 1) о размере компенсации, подлежащей выплате при увольнении, и 2) о размере задолженности по оплате 86 дней отгулов за неиспользованные выходные и праздничные дни.

Согласно заключению эксперта компенсация за 86 дней отгулов – 142 987 руб. Ранее работодатель уже перечислил истцу 140 000 руб., задолженность составила 2 987 руб. Суд признал заключение надлежащим доказательством и взыскал в пользу работника 2 987 руб., отклонив доводы истца о механизме расчета как основанные на неправильном толковании норм материального права, и компенсацию морального вреда.

Изучите ст. 139 ТК РФ о порядке исчисления среднего заработка. Как соотносятся нормы ТК РФ и отраслевых тарифных соглашений, а также иных нормативных правовых актов?

2. Работодатель подал иск к бывшему работнику-инкассатору о взыскании ущерба. Инкассатор получил деньги, но не сдал их работодателю (не от-

читался). Получение инкассатором денег подтверждала квитанция с его подписью. Однако в суде инкассатор утверждал, что его подпись подделали, денег он не получал. Суд назначил почерковедческую экспертизу. Эксперт сделал вывод, что подпись выполнена не ответчиком, а иным лицом.

Работодатель в опровержение заключения эксперта предоставил заключение специалиста. Тот указал и в суде подтвердил, что заключение эксперта не отвечает требованиям научной обоснованности, завершенности исследований, достоверности выводов и согласованности с методиками для данного вида экспертизы, имеет упущения и экспертные ошибки. Специалист сделал вывод, что подпись на квитанции принадлежит ответчику.

Суд принял во внимание заключение специалиста, критически оценив выводы судебной экспертизы. При этом суд отметил, что заключение специалиста основано на результатах исследования с применением современных методик. Кроме того, суд учел, что уровень квалификации специалиста выше, чем уровень квалификации эксперта. Суд признал требования работодателя обоснованными (апелляционное определение Московского городского суда от 18 марта 2016 года по делу № 33-9503/2016).

Опираясь на процессуальное законодательство, определите различия в правовом положении эксперта и специалиста.

3. Гражданин Ч. доказывал факт существования трудовых отношений с обществом с ограниченной ответственностью и в доказательство представил трудовой договор. Руководство общества с ограниченной ответственностью усомнилось в действительности трудового договора. Было заявлено ходатайство о проведении по делу судебной почерковедческой экспертизы и судебно-технической экспертизы с целью установления лица, подписавшего от имени Общества (работодателя) трудовой договор с Ч. Однако принадлежность подписи руководителю организации не была доказана, дело об установлении факта трудовых отношений с организацией Ч. проиграл, в иске ему отказали. Но дело получило продолжение. Общество обратилось в суд с требованием взыскать судебные расходы на проведение экспертизы в сумме 120 000 руб. Ч. возражал, сославшись на ст. 393 Трудового кодекса РФ, которая освобождает работников по трудовым делам от уплаты государственной пошлины и судебных расходов. Суды посчитали, что поскольку наличие трудовых отношений не было установлено, то ст. 393 ТК РФ об освобождении работника от уплаты пошлины и судебных расходов не может быть применена: Ч. должен оплатить расходы на экспертизу. Дело дошло до Верховного Суда РФ.

Проанализируйте упомянутые нормы. Относится ли данный спор между организацией и гражданином (об установлении факта трудовых отношений) к категории трудовых? Каким будет решение Верховного Суда РФ?

4. Районным судом при рассмотрении гражданского дела по иску Б. к Ш. об установлении отцовства и взыскании алиментов с согласия ответчика была назначена судебная молекулярно-генетическая экспертиза. Впоследствии ответчик от проведения экспертизы уклонился. Наличие близких отношений ответчика с истицей с июня по октябрь 2004 года, подтвержденное показаниями свидетелей, ответчиком не было опровергнуто. Суд вынес решение об отказе в удовлетворении исковых требований Б. к Ш., сославшись на недоказанность факта отцовства ответчика в отношении сына истицы. Решение было обжаловано в коллегии по гражданским делам областного суда.

Правил ли вывод районного суда? Изучите ст. 49 Семейного кодекса РФ, ч. 3 ст. 79 Гражданского процессуального кодекса РФ. Какие правовые последствия применяются в случае уклонения стороны от участия в экспертизе, непредставления экспертам необходимых материалов и документов для исследования и в иных случаях, если по обстоятельствам дела и без участия этой стороны экспертизу провести невозможно? Каким будет решение судебной коллегии по гражданским делам областного суда?

5. Определением районного суда по гражданскому делу по иску Р., Х. к обществу с ограниченной ответственностью о признании права собственности, взыскании неустойки, устранении недостатков, компенсации морального вреда назначена комплексная судебная медицинская экспертиза с участием экспертов-микологов и аллерголога-иммунолога. Проведение экспертизы поручено экспертам Бюро судебно-медицинской экспертизы Администрации г. Санкт-Петербурга. Однако выяснилось, что эксперты-микологи Ч., Б. и А. ранее давали консультативные суждения по указанному делу. Суд в определении указал, что Ч., Б. и А. не должны принимать участия в качестве экспертов-микологов в проведении экспертизы.

Прав ли суд? По каким основаниям возможен отвод эксперта?

6. По делу по иску Р. к Б. и к администрации района о признании договора приватизации квартиры недействительным была проведена психиатрическая экспертиза. В заключении комиссии экспертов краевой клинической психиатрической больницы содержался вывод о том, что выявленное у Р. психическое расстройство не сопровождается значимыми нарушениями интеллектуальных функций и критических способ-

ностей и на конкретную дату по психическому состоянию Р. не была лишена способности понимать значение своих действий либо руководить ими. Данное заключение не было подписано членом комиссии – экспертом-психологом первой категории, который в своем заключении выразил иное мнение, указав, что с учетом низкого интеллектуального уровня, индивидуально-психологических особенностей Р. и сложной для ее понимания информации истица в момент подписания согласия на приватизацию могла иметь ошибочное мнение относительно содержания данного документа. Отдельное заключение члена комиссии – эксперта-психолога было проанализировано и отвергнуто судом со ссылкой на то, что его выводы носят предположительный характер и что затруднения у истицы с восприятием не исключали наличия у нее возможности выяснить достоверное содержание подписываемого документа до полного понимания его сущности, что нашло отражение в мотивировочной части решения. Решением районного суда в удовлетворении исковых требований Р. отказано в полном объеме.

Изучите ст. 67, ч. 3 ст. 86 Гражданского процессуального кодекса РФ. Соответствует ли закону такой вывод суда?

7. Бывшие участники Общества обратились в арбитражный суд с иском к Обществу о взыскании действительной стоимости доли в уставном капитале Общества в пользу каждого из истцов. Судом было отказано в удовлетворении ходатайства истцов о назначении судебной экспертизы с целью определения рыночной стоимости имущества Общества. Отказ мотивирован тем, что зафиксированные при разделении площади в нежилом помещении Общества в виде торговой площади, складской площади, коридорной площади изменили функциональное назначение помещения, в нежилом помещении произведена реконструкция без учета выделенных Обществу площадей (часть складских площадей и часть коридорных площадей стали торговыми площадями). С учетом изложенных обстоятельств суд пришел к выводу о невозможности установления величины рыночной стоимости имущества Общества – доли в нежилом помещении и размере действительной стоимости долей каждого из истцов, поскольку указанная доля в нежилом помещении является единственным активом Общества. Решением суда первой инстанции в удовлетворении исковых требований было отказано.

В суде апелляционной инстанции истцы заявили ходатайство о назначении экспертизы по делу с целью определения рыночной стоимости имущества Общества, состоящего из доли в нежилых помещениях. Суд апелляционной инстанции посчитал, что проведение реконструкции

помещений и изменение функционального назначения выделенных Обществу площадей не являются препятствиями для проведения экспертизы с целью определения рыночной стоимости принадлежащей Обществу доли в нежилых помещениях. Поскольку величина рыночной стоимости имущества Общества необходима для определения стоимости долей истцов в уставном капитале Общества, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о необходимости назначения по делу судебной экспертизы, так как решение данного вопроса требует специальных знаний: необходимо определить действительную стоимость долей, переданных Обществу, с учетом доводов, документов, имеющихся в материалах дела и дополнительно представленных лицами, участвующими в деле.

Есть ли основание для назначения экспертизы в данном случае? Будут ли удовлетворены требования истцов?

8. Мэрия города обратилась в арбитражный суд с исковым заявлением к предпринимателю о сносе самовольно возведенного двухэтажного объекта капитального строительства. Судом принят к рассмотрению встречный иск предпринимателя о признании права собственности на двухэтажное нежилое здание. Решением суда первой инстанции в иске к предпринимателю о сносе объекта отказано. Встречное исковое заявление удовлетворено – за предпринимателем признано право собственности на двухэтажное нежилое здание. Истец, обращаясь с апелляционной жалобой, заявил ходатайство о назначении экспертизы на предмет соответствия спорного объекта градостроительным, строительным нормам и правилам.

Вопросы о том, представляет ли самовольное строение угрозу жизни и здоровью граждан, допущены ли существенные нарушения строительных норм и правил при строительстве самовольного объекта, входят в предмет доказывания по данному делу. С учетом того, что спорный объект является самовольным, возведенным без разрешения уполномоченных органов, дать ответы на указанные вопросы невозможно без специальных познаний. Поскольку в материалах дела отсутствуют доказательства того, что спорный объект представляет угрозу жизни и здоровью граждан, и этот факт имеет существенное значение, суд апелляционной инстанции посчитал необходимым проверить соответствие объекта требованиям градостроительных и санитарно-гигиенических норм и назначил по делу экспертизу. По результатам проведенной экспертизы судом апелляционной инстанции установлено отсутствие нарушений при возведении объекта.

Изучите п. 26 совместного постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 10/22 от 29 апреля 2010 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав». Каким будет решение суда апелляционной инстанции?

9. В арбитражном суде рассматривалось дело о ненадлежащем исполнении договора подряда. Подрядчик проводил взрывные работы в карьере и, по мнению заказчика, произвел их не в полном объеме, куски породы (негабарит) не соответствовали техническим условиям. Была назначена экспертиза, которую проводил индивидуальный предприниматель М. Суд дал оценку заключению и не признал его надлежащим доказательством, поскольку в заключении отсутствовала исследовательская часть; не были приложены расчеты и фотоматериалы с пояснениями; показания электронного тахеометра представлены на японском языке, без установленного перевода; в нарушение ст. 9 Федерального закона от 26 июня 2008 года № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» отсутствовали сведения о поверке тахеометра.

Достаточно ли аргументирована позиция суда? Может ли быть назначена повторная экспертиза в этом случае?

## Тест

1. Судебным экспертом может быть:
  - а) любое лицо, имеющее соответствующее высшее образование по профилю проводимой экспертизы;
  - б) любое лицо, включенное в реестр государственных экспертов;
  - в) гражданин Российской Федерации с соответствующим образованием по профилю, включенный в соответствующий реестр, не имеющий неснятой или непогашенной судимости;
  - г) лицо, имеющее высшее образование и опыт проведения трех экспертиз.
2. Требования, предъявляющиеся к квалификации эксперта:
  - а) высшее образование по профилю проводимой экспертизы;
  - б) высшее образование и дополнительная профессиональная подготовка по профилю один раз в пять лет;
  - в) высшее образование и опыт проведения нескольких экспертиз в соответствующей области;
  - г) высшее образование, дополнительная профессиональная подготовка по профилю один раз в пять лет и стажировка.

3. Объективность экспертного заключения обеспечивают:

- а) уровень профессиональной подготовки эксперта;
- б) отсутствие заинтересованности эксперта в исходе дела;
- в) отсутствие у эксперта родственных связей с участниками процесса;
- г) уровень профессиональной подготовки, квалификации эксперта, учет и использование им передовых достижений науки и практики.

4. Предопределять содержание выводов в заключении эксперта руководитель экспертного учреждения:

- а) вправе, так как эксперт является работником учреждения и зависим от мнения руководителя;
- б) не вправе, так как эксперт независим, делает выводы на основе имеющегося опыта и знаний;
- в) не вправе, это прямо запрещено законом.

5. Поручить проведение экспертизы негосударственному учреждению:

- а) нельзя, экспертизу проводят только специализированные государственные учреждения;
- б) нельзя, экспертизу проводят только государственные учреждения, включенные в специальный реестр;
- в) можно, поскольку экспертизу проводят как государственные, так и негосударственные учреждения, включенные в реестр.

6. Права и обязанности экспертов государственных учреждений экспертизы и негосударственных организаций:

- а) одинаковы;
- б) различаются, ответственность государственных экспертов выше;
- в) права и обязанности экспертов оговариваются в договоре, в постановлении суда, органов следствия;
- г) права и обязанности экспертов государственных учреждений более широки и предусмотрены законом.

7. В системе доказательств заключение судебного эксперта:

- а) пользуется безусловным приоритетом;
- б) оценивается наряду с другими доказательствами по делу;
- в) принимается во внимание по усмотрению суда;
- г) учитывается по требованию стороны в споре.

8. Заключение внесудебной экспертизы:

- а) доказательством не является;
- б) является доказательством, как и судебная экспертиза;
- в) рассматривается судом как иные доказательства и материалы;
- г) отклоняется судом как нарушающее принципы равноправия и состязательности.

9. Основанием для отвода судебного эксперта является:

- а) заинтересованность руководителя экспертного учреждения в исходе судебного дела;
- б) участие эксперта в качестве представителя стороны в другом деле;
- в) отсутствие регистрации в реестре экспертов;
- г) наличие погашенной судимости.

10. Заключение судебной экспертизы может быть отклонено по следующим основаниям:

- а) эксперт не предупрежден об ответственности за вынесение заведомо ложного заключения;
- б) эксперт некомпетентен;
- в) экспертом осуществлен самостоятельный сбор материалов для экспертизы;
- г) подозреваемый, обвиняемый и его защитник, потерпевший были ознакомлены с результатами экспертизы.

## **23. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЭКСПЕРТА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ**

Термин «экспертиза» происходит от латинского *expertus*, что означает «опытный», «сведущий».

**Экспертом** по уголовному делу является лицо, обладающее специальными знаниями и назначенное в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом РФ, для производства судебной экспертизы и вынесения заключения.

Специальные знания, которые могут потребоваться в уголовном судопроизводстве, могут относиться к любой области науки, техники, искусства и ремесла – от современной ядерной физики до кустарного изготовления обуви. Специальными эти знания именуются постольку, поскольку они выходят за рамки общеобразовательной подготовки и простого житейского опыта, приобретаются в процессе профессиональной деятельности в той или иной области науки, техники, искусства, ремесел, основываются на теоретических базовых положениях соответствующих областей знаний и подкрепляются полученными в ходе специального обучения или

первичной деятельности навыками. К участию в уголовном деле не может быть привлечен в качестве эксперта лишь специалист в области юриспруденции, правовед.

В уголовном судопроизводстве процессуальной формой использования специальных познаний является **судебная экспертиза**.

Согласно ст. 9 Федерального закона от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 года) «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» судебная экспертиза – это предусмотренное законодательством РФ о судопроизводстве процессуальное действие, включающее проведение исследований и вынесение заключения экспертом по вопросам, требующим специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла.

В уголовном процессе экспертиза называется судебной вне зависимости от того, назначается ли она на основании определения суда или на основании постановления следователя. Право назначения экспертизы предоставлено каждому из указанных субъектов.

В соответствии с ч. 1 ст. 195 Уголовно-процессуального кодекса РФ, признав необходимым назначение судебной экспертизы, следователь выносит об этом постановление, а в случаях, предусмотренных п. 3 ч. 2 ст. 29 УПК РФ, возбуждает перед судом соответствующее ходатайство. К таким случаям относится правомочие суда в принятии решения о помещении подозреваемого, обвиняемого, не находящегося под стражей, в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, для производства соответственно судебно-медицинской или судебно-психиатрической экспертизы.

Статьей 196 Уголовно-процессуального кодекса РФ закреплены обязательные условия назначения и производства судебной экспертизы в уголовном процессе, если необходимо установить:

- 1) причины смерти;
- 2) характер и степень вреда, причиненного здоровью;
- 3) психическое или физическое состояние подозреваемого, обвиняемого, когда возникает сомнение в его виновности или спо-

способности самостоятельно защищать свои права и законные интересы в уголовном судопроизводстве;

3.1) психическое состояние подозреваемого, обвиняемого в совершении в возрасте старше восемнадцати лет преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего возраста четырнадцати лет, для решения вопроса о наличии или об отсутствии у него расстройства сексуального предпочтения (педофилии);

3.2) психическое или физическое состояние подозреваемого, обвиняемого, когда имеются основания полагать, что он является больным наркоманией;

4) психическое или физическое состояние потерпевшего, когда возникает сомнение в его способности правильно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела, и давать показания;

5) возраст подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, когда это имеет значение для уголовного дела, а документы, подтверждающие его возраст, отсутствуют или вызывают сомнение.

Судебная экспертиза производится государственными судебными экспертами и иными экспертами из числа лиц, обладающих специальными знаниями. Государственными судебно-экспертными учреждениями являются специализированные учреждения уполномоченных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, созданные для организации и производства судебной экспертизы. К иным экспертам из числа лиц, обладающих специальными знаниями, относятся эксперты негосударственных судебно-экспертных учреждений, а также лица, не работающие в судебно-экспертных учреждениях.

Под негосударственными судебно-экспертными учреждениями следует понимать некоммерческие организации (некоммерческие партнерства, частные учреждения или автономные некоммерческие организации), созданные в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О некоммерческих организациях», осуществляющие судебно-экспертную деятельность в соответствии с принятыми ими уставами.

Прежде чем приступать к производству судебной экспертизы, эксперт должен быть предупрежден об уголовной ответственности за вынесение заведомо ложного заключения и за разглашение данных предварительного расследования.

**Эксперт вправе:**

- 1) знать свои права и обязанности;
- 2) знакомиться с материалами дела, относящимися к судебной экспертизе;
- 3) делать заявления, давать заключение и показания на родном языке или языке, которым он владеет;
- 4) пользоваться услугами переводчика;
- 5) ходатайствовать о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для вынесения заключения, либо о привлечении к производству судебной экспертизы других экспертов;
- 6) участвовать с разрешения дознавателя, следователя и суда в процессуальных действиях и задавать вопросы, относящиеся к предмету судебной экспертизы;
- 7) при участии в допросе задавать вопросы, относящиеся к предмету судебной экспертизы;
- 8) знакомиться с протоколами следственных действий, произведенных с его участием;
- 9) требовать дополнения протоколов следственных действий и внесения в них уточнений;
- 10) делать заявления, которые необходимо вносить в протокол;
- 11) удостоверить правильность содержания протокола следственного действия;
- 12) давать заключение в пределах своей компетенции, в том числе по вопросам, которые хотя и отсутствуют в постановлении о назначении судебной экспертизы, но имеют отношение к предмету экспертного исследования;
- 13) отказаться от вынесения заключения по вопросам, выходящим за пределы специальных знаний, а также в случаях, если представленные ему материалы недостаточны для вынесения заключения (отказ от вынесения заключения должен быть заявлен экспертом в письменном виде с изложением мотивов отказа);

14) при наличии к тому оснований заявить самоотвод (например, если он участвовал свидетелем по данному уголовному делу и т. п.);

15) приносить жалобы на действие (бездействие) и решения дознавателя, следователя, прокурора и суда, ограничивающие его права;

16) иметь иные права.

### **Эксперт не вправе:**

1) принимать участие в производстве по делу, когда есть основания для его отвода;

2) без ведома дознавателя, следователя и суда вести переговоры с участниками уголовного судопроизводства по вопросам, связанным с производством судебной экспертизы;

3) самостоятельно собирать материалы для экспертного исследования;

4) проводить без разрешения дознавателя, следователя, суда исследования, могущие повлечь полное или частичное уничтожение объектов либо изменение их внешнего вида или основных свойств;

5) давать заведомо ложное заключение;

6) разглашать данные предварительного расследования, ставшие известными ему в связи с участием в уголовном деле в качестве эксперта, если он был об этом заранее предупрежден в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством;

7) уклоняться от явки по вызовам дознавателя, следователя или в суд;

8) давать заключение, если поставленный на разрешение вопрос выходит за пределы его специальных знаний (эксперт должен сообщить об этом в письменной форме органу, назначившему судебную экспертизу).

Деятельность судебного эксперта направлена на решение задачи, поставленной перед ним следователем, дознавателем, судом, назначившим экспертизу, которую он выполняет путем проведения исследований на основе своих специальных познаний. Профессиональная деятельность судебного эксперта имеет свои особенности, к которым относятся ее правовой характер, самостоятельность, индивидуальность, личная ответственность за результаты.

**Правовой характер экспертной деятельности** выражается в следующем:

1) экспертная деятельность, осуществляемая в процессуальной форме, регламентируется нормами уголовно-процессуального законодательства, которое также определяет режим использования в судопроизводстве специальных познаний и научно-технических средств;

2) целью экспертного исследования является установление доказательственных фактов на основе применения к объекту судебной экспертизы специальных познаний;

3) эксперт оперирует только представленными ему в рамках процессуального закона материалами;

4) доказательственное значение фактов, изложенных в заключении эксперта, оценивается как по существу, так и по процессуальной форме, отступление от этих требований лишает заключение доказательственного значения.

**Самостоятельность эксперта** означает, что он относительно свободен в выборе методических средств для решения поставленных перед ним вопросов; он независим в формулировке вывода от своих непосредственных руководителей и лиц, назначивших экспертизу.

**Индивидуальность эксперта** предполагает личное выполнение исследования и формулирование вывода даже при участии в комиссионной экспертизе.

**Личная ответственность эксперта.** Эксперт несет личную ответственность за соблюдение процедурных норм в своей деятельности, обоснованность вывода, результаты своей деятельности.

В своей деятельности эксперт ограничен рамками своей квалификации, которая определяет его компетенцию. Такая квалификация подтверждается документами об образовании, наличием опыта работы, сертификатами, свидетельством (лицензией) и т. п.

После производства необходимых исследований эксперт составляет заключение.

**Заключение эксперта** – это представленные в письменном виде содержание исследования и выводы по вопросам, поставлен-

ным перед экспертом лицом, ведущим производство по уголовному делу, или сторонами.

Заключение эксперта состоит из трех частей: вводной, исследовательской и выводов.

Во вводной части заключения указываются:

– наименование экспертизы, ее регистрационный номер, имеет ли она отношение к экспертизе повторной, дополнительной, комплексной, комиссионной;

– дата поступления материалов на экспертизу в экспертное учреждение и дата подписания заключения;

– сведения об эксперте (экспертах), занимаемая должность, образование, ученая степень, квалификация, стаж экспертной работы;

– основание для производства экспертизы (определение или постановление, когда и кем оно вынесено);

– наименование поступивших на экспертизу материалов с указанием количества листов (страниц) и исследуемых объектов;

– ходатайства эксперта об организации осмотра объекта исследования и предоставлении дополнительных материалов и результат их рассмотрения;

– вопросы, поставленные на разрешение экспертизы. При этом вопросы не могут выходить за пределы специальных познаний эксперта. Нельзя ставить перед экспертом вопросы юридического характера, например, имело ли место хищение или недостача, убийство или самоубийство и т. п.

В исследовательской части заключения описывается процесс экспертного исследования и его результаты, приводятся аргументы, обосновывающие выводы. Каждому вопросу, решаемому экспертом, должен соответствовать определенный раздел исследовательской части. При необходимости одновременного исследования двух вопросов и более, тесно связанных между собой, ход и результаты исследования излагаются в одном разделе.

Третья часть заключения – выводы – излагается в виде ответов на поставленные вопросы, причем в той последовательности, в которой они приведены во вводной части заключения. На каждый

из поставленных эксперту вопросов должен быть дан ответ по существу либо указаны причины невозможности дать ответ. Выводы об обстоятельствах, по которым эксперту не были поставлены вопросы, но которые им были установлены в процессе исследования, излагаются в конце заключения. Выводы эксперта по степени определенности могут быть категорическими и вероятными.

*Категорическими* (положительными или отрицательными) называются выводы, когда эксперт дает на поставленные перед ним вопросы совершенно определенные ответы, лишенные сомнений.

*Вероятными* называются выводы, когда эксперт не может категорически ответить на поставленные вопросы, но по совокупности некоторых признаков высказывает обоснованное предположение по этому поводу.

Доказательственное значение имеют только категорические выводы. Вероятные выводы эксперта не могут быть положены в основу приговора и не могут служить ни обвинительным, ни оправдательным доказательством в силу принципа презумпции невиновности.

После того как заключение будет готово, следователь (дознатель, суд) по собственной инициативе либо по ходатайству подозреваемого, обвиняемого или его защитника вправе допросить эксперта для разъяснения данного им заключения. Допрос эксперта до представления им заключения не допускается. Эксперт не может быть допрошен по поводу сведений, ставших ему известными в связи с производством судебной экспертизы, если они не относятся к предмету данной судебной экспертизы. В ходе допроса формируется такое доказательство, как показания эксперта.

**Показания эксперта** – это сведения, сообщенные им на допросе, проведенном после получения его заключения, в целях разъяснения или уточнения данного заключения в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства.

Признаки показаний эксперта:

- 1) это всегда устная речь;
- 2) это устная речь лица, которое провело назначенное по уголовному делу исследование и подготовило письменное заключение (заключение эксперта);

3) содержанием показаний эксперта являются сведения, разъясняющие заключение (или его часть);

4) показания эксперта могут быть даны только на допросе (следователя, дознавателя, суда).

### **Контрольные вопросы**

1. Кто может быть экспертом по уголовному делу?
2. Что такое специальные знания?
3. Как раскрывается понятие «судебная экспертиза», как и кем она назначается?
4. При каких обстоятельствах обязательно назначение судебной экспертизы по Уголовно-процессуальному кодексу РФ?
5. В чем состоят права и обязанности эксперта?
6. Как вы понимаете понятия «индивидуальность эксперта», «самостоятельность эксперта» и «личная ответственность эксперта»?
7. Что такое заключение эксперта и из каких частей оно состоит?
8. Что представляют собой категорическое и вероятное заключение эксперта и каковы их правовые особенности?
9. Что такое показания эксперта, каковы его признаки?

### **Тест**

1. В уголовном судопроизводстве допрос эксперта проводится:
  - а) вместо производства экспертизы;
  - б) после получения его заключения;
  - в) в ходе производства экспертизы.
2. С материалами уголовного дела эксперт:
  - а) может быть ознакомлен с разрешения следователя;
  - б) знакомиться не вправе;
  - в) вправе знакомиться лишь с теми материалами, что относятся к предмету судебной экспертизы.
3. Эксперт вправе отказаться от вынесения заключения:
  - а) по вопросам, выходящим за пределы специальных знаний;
  - б) если представленные ему материалы недостаточны для вынесения заключения;
  - в) по своему усмотрению и без объяснения причин.

4. Вести переговоры с участниками уголовного процесса по вопросам, связанным с проведением судебной экспертизы, эксперт:

- а) вправе без каких-либо ограничений;
- б) не вправе без ведома следователя и суда;
- в) может с разрешения прокурора.

5. Выводы эксперта по поставленным перед ним вопросам формулируются:

- а) в протоколе допроса эксперта;
- б) в акте экспертного исследования;
- в) в заключении эксперта.

6. Судебная экспертиза обязательна для установления:

- а) возраста подозреваемого при отсутствии у него документов;
- б) степени вреда, причиненного здоровью;
- в) принадлежности вещества к наркотикам.

7. Доказательственное значение по уголовному делу имеет:

- а) категорическое заключение эксперта;
- б) вероятное заключение эксперта;
- в) утвердительное заключение эксперта.

### **Темы для докладов**

1. Заключение эксперта как доказательство в уголовном процессе РФ.
2. Виды экспертиз в уголовном судопроизводстве РФ.
3. Эксперт как участник уголовного судопроизводства РФ.
4. История возникновения и развития судебной экспертизы в РФ.

## ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ, РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ

### К разделу А

*Васильев А. В.* Теория права и государства : учебник / А. В. Васильев. – 7-е изд., стер. – Москва : Флинта, 2017. – 445 с. – ISBN 978-5-89349-764-9.

*Малько А. В.* Теория государства и права в вопросах и ответах : учебно-методическое пособие / А. В. Малько, Н. И. Матузов. – 5-е изд., испр. и доп. – Москва : Дело (РАНХиГС), 2019. – 353 с. – ISBN 978-5-8749-1411-1.

*Первалов В. Д.* Теория государства и права : учебник и практикум / В. Д. Первалов. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2019. – 340 с. – ISBN 978-5-534-05398-2.

*Радько Т. Н.* Теория государства и права в схемах и определениях : учебное пособие / Т. Н. Радько. – Москва : Проспект, 2016. – 175 с. – ISBN 978-5-392-18575-7.

*Старков О. В.* Теория государства и права : учебник / О. В. Старков, И. В. Упоров ; под общ. ред. О. В. Старкова. – 4-е изд. – Москва : Дашков и К°, 2018. – 371 с. – ISBN 978-5-394-01395-9.

*Сулейменов М.* Право как система : монография / М. Сулейменов. – Москва : Статут, 2016. – 360 с. – ISBN 978-5-8354-1278-5.

Теория государства и права : учебник / С. Б. Зинковский, О. А. Ястребов, И. В. Чечельницкий [и др.] ; под ред. А. А. Клишаса. – Москва : Статут, 2019. – 512 с. – ISBN 978-5-8354-1575-5.

*Цечоев В. К.* Теория государства и права : учебник / В. К. Цечоев, А. Р. Швандеров. – Москва : Прометей, 2017. – 331 с. – ISBN 978-5-906879-20-2.

*Шелистов Ю. И.* Теория правовой государственности : монография / Ю. И. Шелистов. – Москва ; Берлин : Директ-Медиа, 2017. – 272 с. – ISBN 978-5-4475-9077-2.

### К разделу Б

*Алешкова И. А.* Применение конституционных предписаний судами в Российской Федерации: интегративный подход : монография / И. А. Алешкова. – Москва : РГУП, 2017. – 292 с. – ISBN 978-5-93916-535-8.

*Аристов Е. В.* Гарантии принципа социальности государства в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, зарубежных госу-

дарств : учебное пособие / Е. В. Аристов. – Москва : Юнити-Дана : Закон и право, 2016. – 147 с. – ISBN 978-5-238-02853-8.

*Братановский С. Н.* Конституционное право Российской Федерации : учебник / С. Н. Братановский, О. Г. Остапец ; под общ. ред. С. Н. Братановского. – Москва ; Берлин : Директ-Медиа, 2019. – 463 с. – ISBN 978-5-4499-0221-4.

*Городилов А. А.* Конституционное право зарубежных стран : учебник / А. А. Городилов, А. В. Куликов. – Москва ; Берлин : Директ-Медиа, 2018. – 552 с. – ISBN 978-5-4475-9137-3.

*Кравец И. А.* Конституционное правосудие: теория судебного конституционного права и практика судебного конституционного процесса : учебное пособие / И. А. Кравец. – Москва : Юстицинформ, 2017. – 400 с. – ISBN 978-5-7205-1304-7.

*Овсепян Ж. И.* Конституционно-правовой статус человека (гражданина) в России : монография / Ж. И. Овсепян. – Ростов-на-Дону ; Таганрог : Изд-во Южного федер. ун-та, 2018. – 703 с. – ISBN 978-5-9275-2025-1.

Органы государственной власти в России: конституционно-правовой аспект : учебное пособие / Н. Д. Эриашвили, Б. Н. Габричидзе, В. Н. Белонковский [и др.]. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юнити, 2016. – 351 с. – ISBN 978-5-238-02823-1.

*Писарев А. Н.* Актуальные проблемы конституционного права Российской Федерации : учебное пособие / А. Н. Писарев. – Москва : РГУП, 2016. – 410 с. – ISBN 978-5-93916-496-2.

*Писарев А. Н.* Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации : учебное пособие / А. Н. Писарев. – Москва : РГУП, 2018. – 300 с. – ISBN 978-5-93916-666-9.

*Умнова И. А.* Применение Конституции Российской Федерации судами общей юрисдикции: актуальные вопросы теории и практики : монография / И. А. Умнова, И. А. Алешкова. – Москва : РГУП, 2016. – 184 с. – ISBN 978-5-93916-484-9.

*Шахрай С. М.* Конституционное право Российской Федерации : учебник / С. М. Шахрай. – 4-е изд., изм. и доп. – Москва : Статут, 2017. – 624 с. – ISBN 978-5-8354-1314-0.

## К разделу В

Актуальные вопросы судебных экспертиз (по материалам «круглых столов») : сборник статей / Т. Ф. Моисеева, Т. В. Аверьянова, А. Р. Белкин [и др.]. – Москва : РГУП, 2017. – 136 с. – ISBN 978-5-93916-502-0.

Актуальные проблемы уголовного процесса, криминалистики и судебной экспертизы : сборник научных трудов / И. А. Гедыгушев, Г. И. Загорский, В. И. Качалов [и др.]; отв. ред. В. И. Кононенко. – Москва : РГУП, 2016. – 148 с. – ISBN 978-5-93916-541-9.

*Воронин С. А.* Теоретические, процессуальные и организационные вопросы судебной экспертизы / С. А. Воронин. – Москва : National Research, 2020. – 120 с. – ISBN 978-1-952243-10-3.

*Короткова А. В.* Теория судебно-экономической экспертизы : учебное пособие / А. В. Короткова. – Йошкар-Ола : ПГТУ, 2018. – 100 с. – ISBN 978-5-8158-1965-8.

*Кузнецов А. П.* Оценочная экспертиза в судебном процессе : учебное пособие / А. П. Кузнецов, А. В. Генералов. – 2 изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2020. – 176 с. – ISBN 978-5-392-31445-4.

Курс уголовного процесса : учебное пособие / А. А. Арутюнян, Л. В. Брусицын, О. Л. Васильев [и др.]; под ред. Л. В. Головки. – 2-е изд., испр. – Москва : Статут, 2017. – 1280 с. – ISBN 978-5-8354-1335-5.

*Михалева Н. В.* Об изменениях в законодательстве о судебно-экспертной деятельности // Теория и практика судебной экспертизы. – 2020. – № 15 (1). – С. 42–49.

Модельный закон «О судебно-экспертной деятельности» : принят Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Союза независимых государств СНГ, приложение к Постановлению МПА СНГ от 19 апреля 2019 года № 49-8 // Официальный сайт Национального собрания Республики Армения. – URL: <http://www.parliament.am/library/modelayin%20orenqner/377.pdf> (дата обращения: 03.06.2021).

*Моисеева Т. Ф.* Основы судебно-экспертной деятельности : конспект лекций / Т. Ф. Моисеева. – Москва : РГУП, 2016. – 191 с. – ISBN 978-5-93916-499-3.

О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ // Гарант : справочно-правовая система. – URL: <https://base.garant.ru/12123142/> (дата обращения: 03.06.2021).

Обзор судебной практики по применению законодательства, регулирующего назначение и проведение экспертизы по гражданским делам : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14 декабря 2011 года // Консультант Плюс : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_125832/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_125832/) (дата обращения: 04.07.2021).

О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе : Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 июля 2006 года № 10.

ражного Суда РФ от 4 апреля 2014 года № 23 // Консультант Плюс : [сайт]. – URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162155/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162155/) (дата обращения: 04.07.2021).

О практике применения законодательства при рассмотрении уголовных дел в суде первой инстанции (общий порядок судопроизводства) : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2017 года № 51 // Консультант Плюс : [сайт]. – URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_285530/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285530/) (дата обращения: 04.07.2021).

О судебной экспертизе по уголовным делам : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 2010 года № 28 // Гарант : справочно-правовая система. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12081630/> (дата обращения: 04.07.2021).

*Парамонова Л. Ф.* Определение компетентности судебного эксперта в рамках уголовного процесса // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 2 (75). – С. 198–207.

*Россинская Е. Р.* Теория судебной экспертизы (Судебная экспертология) : учебник / Е. Р. Россинская, Е. И. Галяшина, А. М. Зинин ; под ред. Е. Р. Россинской. – 3-е изд., перераб и доп. – Москва : Норма : Инфра-М, 2020. – 384 с. – ISBN 978-5-91768-716-2.

*Россинская Е. Р.* Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе : монография / Е. Р. Россинская. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 576 с. – ISBN 978-5-91768-955-5.

*Савицкий А. А.* Судебная бухгалтерская экспертиза : учебник / А. А. Савицкий. – Москва : Проспект, 2021. – 368 с. – ISBN 978-5-392-32862-8.

*Сорокотягин И. Н.* Судебная экспертиза : учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / И. Н. Сорокотягин, Д. А. Сорокотягина. – Москва : Юрайт, 2018. – 288 с. – ISBN 978-5-534-05399-9.

Судебная экспертиза в гражданских процессах : монография / Е. Р. Россинская, Е. Х. Баринов, Н. Ф. Бодров [и др.] ; под ред. Е. Р. Россинской. – Москва : Проспект, 2018. – 704 с. – ISBN 978-5-392-27816-9.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ : [принят Государственной Думой 22 ноября 2001 года : одобрен Советом Федерации 5 декабря 2001 года] // Консультант Плюс : [сайт]. – URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34481/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/) (дата обращения: 03.06.2021).

*Юматов В. А.* Компетентность и компетенция судебного эксперта: содержание и объем понятий // Вопросы экспертной практики. – 2017. – № 51. – С. 391–400.

Учебное издание

Шаблова Елена Геннадьевна  
Бендюрина Светлана Владимировна  
Жевняк Оксана Викторовна  
Жумаканова Наталья Александровна  
Филющенко Людмила Ивановна

ОСНОВЫ  
ПРАВОВОГО  
ГОСУДАРСТВА

Учебное пособие

Заведующий редакцией *М. А. Овечкина*  
Редактор *Е. И. Маркина*  
Корректор *Е. И. Маркина*  
Компьютерная верстка *Г. Б. Головина*

Подписано в печать 30.06.2022. Формат 60×84/16.  
Бумага офсетная. Цифровая печать.  
Уч.-изд. л. 21,7. Усл. печ. л. 22,32. Тираж 30 экз. Заказ 79.

Издательство Уральского университета.  
Редакционно-издательский отдел ИПЦ УрФУ  
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4.  
Тел.: +7 (343) 389-94-79, 350-43-28  
E-mail: [rio.marina.ovechkina@mail.ru](mailto:rio.marina.ovechkina@mail.ru)

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ  
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4.  
Тел.: +7 (343) 358-93-06, 350-58-20, 350-90-13  
Факс +7 (343) 358-93-06  
<http://print.urfu.ru>

Для заметок



