

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

ПЕРМСКИЙ ФИЛИАЛ

Е. С. Дерябина, Л. М. Пахомова

ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Учебное пособие



Редакционно-издательский отдел НИУ ВШЭ – Пермь
Пермь 2017

УДК 342(075)
ББК 67.022.155
ДЗ6

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского и предпринимательского
права НИУ ВШЭ – Пермь *Ольга Сергеевна Ерахтина*;
кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой
конституционного и муниципального права Прикамского
социального института *Игорь Константинович Советов*

*Печатается по решению
учебно-методического совета НИУ ВШЭ – Пермь*

Дерябина, Е. С., Пахомова, Л. М.

ДЗ6 Основы публичного права [Текст] : учебное пособие /
Е. С. Дерябина, Л. М. Пахомова ; Пермский филиал Нац. исслед.
ун-та «Высшая школа экономики». — Пермь : Редакционно-
издательский отдел НИУ ВШЭ – Пермь, 2017. — 70 экз. —
264 с. — ISBN 978-5-906482-40-2 (в обл.).

Учебное пособие «Основы публичного права» разработано
в соответствии с требованиями образовательного стандарта Нацио-
нального исследовательского университета «Высшая школа эконо-
мики» по направлениям подготовки: 38.03.05 «Бизнес-информа-
тика», 38.03.02 «Менеджмент», 38.03.01 «Экономика». Пособие со-
держит основные термины отраслей публичного права, контроль-
ные вопросы и практические задания по изучаемым темам и предо-
ставляет возможность получить краткое и в то же время целостное
представление об основных отраслях публичного права.

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся
по программам бакалавриата и магистратуры неюридических
направлений, изучающих дисциплину общего цикла «Право».

УДК 342(075)
ББК 67.022.155

ISBN 978-5-906482-40-2

© Дерябина Е. С., Пахомова Л. М., 2017
© Национальный исследовательский
университет «Высшая школа
экономики», 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	5
РАЗДЕЛ 1. Основы теории права.....	6
Тема 1.1. Сущность права.....	6
Тема 1.2. Нормы права.....	12
Тема 1.3. Источники (формы) права. Правотворчество.....	24
Тема 1.4. Система права.....	35
Тема 1.5. Правовые отношения.....	43
Тема 1.6. Реализация права	56
Тема 1.7. Правонарушение и юридическая ответственность	66
РАЗДЕЛ 2. Основы конституционного права.....	80
Тема 2.1. Понятие и предмет конституционного права.....	80
Тема 2.2. Основы теории конституции.....	88
Тема 2.3. Конституционный строй Российской Федерации и его основы.....	95
Тема 2.4. Основы правового статуса человека и гражданина.....	102
Тема 2.5. Федеративное устройство России	110
Тема 2.6. Конституционно-правовой статус Российской Федерации и субъектов Российской Федерации	118
Тема 2.7. Избирательное право, система и процесс в Российской Федерации	124
Тема 2.8. Конституционная система органов государственной власти Российской Федерации.....	131
Тема 2.9. Президент Российской Федерации	139
Тема 2.10. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации.....	147
Тема 2.11. Правительство Российской Федерации	151
Тема 2.12. Конституционные основы судебной системы Российской Федерации.....	157

РАЗДЕЛ 3. Основы административного права.....	166
Тема 3.1. Понятие административного права. Предмет, метод, источники административного права	166
Тема 3.2. Административное правонарушение. Административная ответственность	179
Тема 3.3. Административные наказания. Виды административных наказаний.....	186
РАЗДЕЛ 4. Основы уголовного права	200
Тема 4.1. Уголовное право как отрасль права. Предмет, метод, источники уголовного права.....	200
Тема 4.2. Уголовное преступление. Уголовное наказание	205
РАЗДЕЛ 5. Основы муниципального права	213
Тема 5.1. Понятие, предмет, методы, источники муниципального права	213
Тема 5.2. Территориальные основы местного самоуправления	228
РАЗДЕЛ 6. Основы финансового права.....	233
Тема 6.1. Понятие финансового права	233
Тема 6.2. Основы бюджетного права Российской Федерации. Бюджетное устройство Российской Федерации	243
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	255
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ	258

ПРЕДИСЛОВИЕ

В современных условиях развития интернет-технологий и книгоиздания каждый студент сталкивается с нелегкой проблемой: «Как разобраться в огромном потоке информации по интересующему вопросу?» При подготовке к восприятию лекционного курса, семинарских занятий обычно анализируется сначала весь материал, находящийся в открытом интернет-пространстве, и только потом начинается глубинная работа по осмыслению учебных и правовых источников. Обширный информационный и правовой материал, как правило, затрудняет изучение основ права студентами непрофильных направлений. В связи с этим авторы пособия постарались собрать и систематизировать имеющуюся учебную литературу по всем вопросам, необходимым для ознакомления с выделенными в нем направлениями и их изучения.

В основе структуры учебного пособия лежит деление системы права на частное и публичное, проистекающее из традиции римского права. Данное учебное пособие посвящено только сфере публичного права, так как именно она охватывает огромное количество нормативно-правовых актов, учебной и специальной литературы, требующих предметной систематизации. При подготовке пособия были проанализированы и использованы нормативно-правовые акты, актуальные материалы многочисленных интернет-источников, базовые учебники некоторых авторов, наиболее удачно раскрывающих основы отраслей публичного права.

Значимость основ отраслей публичного права для непрофильных направлений, сложность их изучения предполагают серьезную самостоятельную работу студентов, максимальное использование материалов лекций, обращение как к основным, так и к дополнительным источникам. Все это должно помочь студентам выполнить практические задания, которые предлагаются для более глубокого осмысления каждого раздела.

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по программам бакалавриата и магистратуры неюридических направлений, изучающих дисциплину общего цикла «Право».

РАЗДЕЛ 1

Основы теории права

Тема 1.1. Сущность права

Учебные вопросы

- 1.1.1. Сущность права. Определение и признаки права.
- 1.1.2. Функции права.
- 1.1.3. Принципы права.

1.1.1. Сущность права. Определение и признаки права

В юридической науке сложилось два главных подхода к определению сущности права (рис. 1):

1) право выражает волю экономически господствующего класса и навязывает волю остальным классам и слоям общества, используя методы насилия, принуждения и подавления. Таким образом, право выступает как социально-классовый регулятор общественных отношений;

2) право есть средство достижения компромисса, средство поиска договоренности, средство согласия, взаимных уступок. В целом право выступает в качестве механизма управления делами общества¹.

Дать определение праву как социально-политическому явлению весьма сложно, и в настоящее время общепризнанной формулировки не существует.

¹ См.: Баранов А.В. Теория государства и права: учеб. пособие / под ред. д-ра философ. наук М.М. Журавлева. Томск: Издательский Дом Томского государственного университета, 2014. С. 41.



Рис. 1. Подходы к определению сущности права

Обобщив наиболее известные точки зрения, можно сделать вывод, что **право** — это система нормативных установок, опирающихся на идеи человеческой справедливости и свободы, выраженных государством в официальных актах и обеспечиваемых им.

В соответствии с данным определением в качестве признаков права следует выделить следующие:

1) общезначимость — право регулирует и охраняет наиболее важные для абсолютного большинства членов сообщества общественные отношения. Именно высокая социальная значимость этих отношений позволяет рассматривать их в качестве общезначимых;

2) публичность — право принимается от имени всего общества и распространяет свое воздействие на всех членов сообщества, независимо от их участия в правотворческой деятельности и внутренней психологической оценки значимости правил поведения, устанавливаемых при помощи права;

3) формальная определенность — правовые предписания имеют определенную форму (правовой обычай, юридический прецедент, нормативный договор, нормативно-правовой акт и т.д.),

при помощи которой право получает внешнее выражение и юридическое закрепление;

4) обеспеченность системой государственных гарантий — государство, установив общезначимые правила поведения (нормы права), обеспечивает их реализацию путем создания условий, с наличием которых связывается наибольшая эффективность правового воздействия. Важнейшей гарантией реализации права является его обеспеченность мерами государственного принуждения;

5) санкционированность — за нарушение требований правовых предписаний государство определяет меры юридической ответственности, предполагающие применение к нарушителям наказаний, вид и размер которых определяется в законодательном порядке;

6) системность — право не сводится к произвольному нагромождению норм, а предстает единым, системным образованием.

1.1.2. Функции права

Функции права — это основные направления правового воздействия на общественные отношения, в рамках которых выражается социально-юридическая природа права.

Функции права в наиболее общем виде можно разделить на общесоциальные и специально-юридические.

К **общесоциальным функциям права** относятся ценностная, познавательная, информативная, коммуникативная и другие.

Ценностная функция права означает определение и закрепление при помощи права наиболее значимых для общества ценностей (жизнь, здоровье, социально-политическая стабильность, ответственность и т.д.).

Познавательная функция права предполагает использование юридических средств и методов в процессе познания окружающей действительности. В данном случае знакомство с правом позволяет уяснить содержание общезначимых правил поведения для того, чтобы в дальнейшем уметь их правильно реализовать.

Информативная функция права позволяет говорить о праве как о мощнейшей информационной системе, содержащей сведения самого различного плана, прежде всего информацию о правилах возможного, должного и недопустимого поведения. При этом

в абсолютном большинстве случаев право несет в себе информацию открытого характера. В частности, в соответствии с законодательством России не может вступить в юридическую силу закон, не опубликованный в средствах массовой информации (к ним относятся такие периодические издания, как «Российская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации»).

Коммуникативная функция права характеризует право как связующий элемент, при помощи которого осуществляется общение между людьми, общественными организациями, государствами. Например, именно с помощью права устанавливаются социально-юридические контакты в сфере гражданского права и процесса, уголовного процесса и т.д.

К **специально-юридическим функциям права** относятся регулятивная и охранительная.

Сущность *регулятивной функции* заключается в определении и формальном закреплении стандартов общезначимого поведения, ориентируясь на которые субъекты самостоятельно либо с помощью компетентных государственных органов реализуют свои позитивные интересы. Регулятивная функция, в свою очередь, складывается из статической и динамической функций:

1) статическая функция права предполагает использование правовых средств и методов для обеспечения стабильности социально-политической системы. Например, в ст. 8 Конституции РФ говорится о том, что «в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства». В данном случае основной задачей правового регулирования является сохранение стабильности сложившегося в пределах государственной территории единого экономического пространства. Реализация статической функции права осуществляется в непосредственных формах — использования возможностей, исполнения обязанностей, соблюдения запретов;

2) динамическая функция предполагает использование правовых средств и методов для внесения позитивных изменений в сложившийся правовой порядок. Например, в ст. 40 Конституции РФ говорится о том, что в России «органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Малоимущим <...> жилье предоставляется бесплатно из государственных <...> фондов в соответствии с установленными законом

нормами». Таким образом, при помощи права могут вноситься позитивные изменения в существующие общественные отношения.

Сущность *охранительной функции* заключается в недопущении нарушения правопорядка, установленного при помощи юридических норм, в своевременном выявлении и пресечении правонарушений, в привлечении к юридической ответственности правонарушителей.

Охранительная функция складывается из профилактической и оперативной:

1) профилактическая функция предполагает использование правовых средств и методов в целях недопущения возможных, однако еще не совершенных правонарушений. Профилактическая функция может осуществляться как в отношении всех субъектов права (важнейшей задачей правового режима законности является недопущение фактов противоправного поведения со стороны всех без исключения членов сообщества), так и в отношении определенных социальных групп, представители которых наиболее склонны к совершению правонарушений (лица, освободившиеся из мест лишения свободы, «трудные» подростки, лица, склонные к злоупотреблению алкоголем и т.д.);

2) оперативная функция предполагает применение правовых средств и методов для выявления и пресечения правонарушений, привлечения к юридической ответственности правонарушителей, осуществления правосудия, исполнения наказаний. В отличие от профилактической функции, реализуемой в отношении неперсонифицированного круга лиц, оперативная функция осуществляется в персонифицированном порядке, то есть в отношении конкретных лиц (правонарушителей)².

1.1.3. Принципы права

Принципы права — это основные исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора.

² Ромашов Р.А. Теория государства и права: учеб. пособие / под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 69–70.

Принципы выражают закономерности права, его природу и социальное назначение, представляют собой наиболее общие правила поведения, которые либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из его смысла.

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

К *общеправовым принципам* относятся:

- справедливость;
- формально-юридическое равенство граждан;
- гуманизм;
- демократизм;
- единство прав и обязанностей;
- сочетание убеждения и принуждения.

Названные принципы действуют во всех без исключения отраслях права.

Если принципы характеризуют наиболее существенные черты нескольких отраслей права, их относят к *межотраслевым*. Среди них выделяют принцип неотвратимости юридической ответственности и принцип состязательности и гласности судопроизводства.

Принципы, действующие в рамках только одной отрасли права, называются *отраслевыми*. К ним относятся:

- принцип равенства сторон в имущественных отношениях — в гражданском праве;
- презумпция невиновности — в уголовном процессе;
- презумпция виновности — в гражданском процессе и т.д.

Анализ сущностного содержания принципов права помогает определить общее направление правового воздействия и может быть использован для обоснования решения по конкретному юридическому делу (например, в процессе применения аналогии права).

Контрольные вопросы по теме

1. Что такое право?
2. Какие функции права вы знаете? Как соотносятся регулятивная и охранительная функции права?
3. Какие признаки характеризуют право?
4. Как соотносятся общеправовые, отраслевые и межотраслевые принципы права?

Тема 1.2. Нормы права

Учебные вопросы

- 1.2.1. Понятие и признаки нормы права.
- 1.2.2. Структура нормы права.
- 1.2.3. Классификация норм права.
- 1.2.4. Способы изложения норм права в статьях нормативно-правовых актов.

1.2.1. Понятие и признаки нормы права

Норма права — это первичный элемент права, с помощью которого определяются и закрепляются простейшие правила (стандарты) юридически значимого поведения, а также унифицируются институты, принципы, цели, средства и методы правового регулирования. Таким образом, **правовая норма** — это общеобязательное правило поведения, установленное или санкционированное государством и им охраняемое.

Норма права — первичная «клеточка» права, исходный структурный элемент его системы. Поэтому норме права свойственны все основные черты права как особого социального явления, регулятора общественных отношений. Однако из этого не следует, что понятия права и нормы права совпадают. Право и единичная правовая норма соотносятся как целое и его часть, общее и отдельное и наряду со сходными чертами имеют свои особенности.

В качестве **основных признаков правовой нормы** можно назвать следующие.

Общезначимость — при помощи норм права регулируются наиболее важные для членов сообщества общественные отношения. Поэтому правила, закрепляемые при помощи норм, объявляются общезначимыми.

Непосредственная связь с государством — норма права устанавливается от имени государства, обеспечивается системой государственных гарантий и санкций (в том числе мерами принудительного характера). Охрана от нарушений принудительной силой государства не противоречит тому, что правовые, как и иные

социальные нормы, в подавляющем большинстве случаев выполняются людьми сознательно и добровольно (все они обеспечиваются в первую очередь мерами убеждения, воспитания, организации). И лишь когда воздействие иных средств оказывается для реализации норм права недостаточным, возникает необходимость в применении соответствующих мер принуждения.

Типичность (нормативность) — норма права устанавливает типовой стандарт нормального с точки зрения юридической оценки поведения в обществе. Она направлена на регулирование повторяющихся видов общественных отношений, а не на их единичные образцы. Правовая норма не имеет конкретного адресата (неперсонифицирована), ее обращение носит общий для всех и каждого характер. При этом с помощью норм права фиксируются типовые стандарты как правомерного (допустимого), так и противоправного (недопустимого) поведения.

Формально-юридическое закрепление — норма права излагается в соответствующем формально-юридическом источнике права (юридическом обычае, прецеденте, нормативно-правовом акте, нормативно-правовом договоре). Такое закрепление позволяет избежать двусмысленности, подмены правового предписания субъективными интерпретациями. Форма обеспечивает относительную стабильность норм права и оказывает обратное активное влияние на их содержание.

Микросистемность — являясь первичным элементом системы права, норма, в свою очередь, обладает структурой, объединяющей три взаимосвязанных и взаимообусловленных элемента: гипотезу, диспозицию, санкцию (подробнее о них читайте в п. 1.2.2).

Характеризуя нормы права, необходимо отметить, что их совокупность складывается из двух разновидностей общеобязательных правовых предписаний: 1) правил поведения; 2) исходных (отправных, учредительных) норм.

Правила поведения составляют большую часть правовых норм. Они отличаются предоставительно-обязывающим характером, устанавливают масштаб возможного и должного поведения участников общественных отношений, их взаимные субъективные права и обязанности.

Исходные нормы, к которым относятся нормы-принципы, нормы-задачи, нормы-дефиниции и т.д., сами не закрепляют прав

и обязанностей субъектов, тем не менее также носят правовой характер: устанавливают общие начала, исходные положения и направления правового регулирования, участвуют в нем опосредованно, действуя в системной связи и единстве с нормами-правилами поведения, детализируются и реализуются через них.

1.2.2. Структура нормы права

Структура правовой нормы — это внутреннее строение правовой нормы, деление ее на составные элементы (части) и взаимосвязь этих частей между собой. Необходимо отметить, что такое деление характерно для правовых норм, непосредственно содержащих правила поведения.

Структура правовой нормы представлена тремя взаимосвязанными элементами: гипотезой, диспозицией и санкцией³ (рис. 2).



Рис. 2. Структура правовой нормы

Логическая структура правовой нормы показывает взаимосвязь гипотезы, диспозиции, санкции и представляет собой формулу «если — то — иначе». «Если» — это условие действия правила, закрепленного в норме права, «то» — само правило поведения, «значит» — юридические последствия реализации правила.

Гипотеза — часть правовой нормы, указывающая на условия, при наступлении (ненаступлении) которых реализуется закрепленное в норме правовое предписание. В гипотезе излагаются те фактические обстоятельства, при наличии которых у лиц возникают, прекращаются или изменяются предусмотренные нормой юридические права и обязанности.

³ Баранов А.В. Указ. соч. С. 47.

Другими словами, это конкретная жизненная ситуация, из которой вытекает возможность, долженствование или запрещение совершения каких-либо действий, или воздержание от какого-либо поведения. К таким юридически значимым условиям относятся, например, факт рождения или смерти, наступление определенного (например, пенсионного) возраста, совершение правонарушения, стихийное бедствие и т.д.

В зависимости от структуры гипотезы бывают простые, сложные и альтернативные:

- *простая* — в гипотезе указано единственное условие, с наличием или отсутствием которого связывается действие юридической нормы. Например, ст. 37 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» гласит, что «признание выпуска эмиссионных бумаг несостоявшимся является основанием для прекращения договора на рекламу этих ценных бумаг». В данном примере законодатель называет единственное условие (факт признания выпуска эмиссионных бумаг несостоявшимся), с которым связывается реализация правового предписания (прекращение договора на рекламу этих ценных бумаг);
- *сложная* — гипотеза связывает реализацию правового предписания с наличием нескольких взаимосвязанных условий. Например, ст. 126 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — ГПК РФ) определяет перечень условий, которым должно соответствовать исковое заявление. К числу таких условий, в частности, относятся следующие: письменная форма; обязательное отражение в исковом заявлении ряда моментов (реквизитов) — наименования суда, наименования истца, наименования ответчика; доказательства, подтверждающие позицию истца и т.п.; подпись истца. В данном примере показано, что для того, чтобы иск был принят судом к рассмотрению, он должен соответствовать всем перечисленным условиям;
- *альтернативная* — в гипотезе содержится перечень нескольких условий, каждого из которых достаточно для реализации правового предписания. Например, ст. 129 ГПК РФ гласит: «Судья единолично разрешает вопрос о принятии заявления по гражданскому делу. Судья отказывает в принятии заявления: 1) если заявление не подлежит рассмотрению

в судах; <...> 7) если дело неподсудно данному суду; 8) если заявление подано недееспособным лицом и другое». В данном примере каждого из перечисленных условий достаточно для отказа судьи в принятии заявления.

Диспозиция — часть правовой нормы, раскрывающая правило поведения, формулирующая права и обязанности субъектов правоотношений.

Таким образом, диспозиция указывает, во-первых, на кого рассчитано правило поведения, во-вторых, на то, что представляет собой само правило поведения.

В зависимости от способа выражения диспозиции бывают простыми, описательными, ссылочными и бланкетными:

- *простая диспозиция* называет вариант поведения — дозволение либо запрет, но не раскрывает его подробно в силу простоты самого правила;
- *описательная диспозиция* включает в себя не только наименование варианта поведения (например, кража в уголовном праве), но и перечень его основных признаков (тайное хищение чужого имущества);
- *ссылочная диспозиция* не содержит полного описания правила поведения, а отсылает для ознакомления с ним к другой статье данного закона, в которой дается описание соответствующего вида деяния;
- *бланкетная диспозиция* указывает на факт наличия правила поведения, однако не раскрывает его содержания и не содержит данных о документе, в котором это правило изложено. Предполагается, что правоприменитель должен обладать необходимой информацией в силу собственной профессиональной компетенции.

В зависимости от характера властного предписания диспозиции делятся на управомочивающие, предписывающие и запрещающие:

- *управомочивающие диспозиции* закрепляют вариант возможного поведения, реализация которого осуществляется по воле самого субъекта;
- *обязывающие диспозиции* закрепляют вариант должного поведения, следовать которому субъект обязан независимо от собственного отношения к правовому предписанию;

- *запрещающими* называются диспозиции, в которых закрепляются варианты недопустимого поведения. Основной задачей запретов является предостережение субъектов от совершения правонарушений.

Санкция — часть правовой нормы, определяющая юридические последствия за нарушение диспозиции (правила поведения).

Как правило, под санкцией понимаются меры негативного характера, применяемые от имени государства в отношении правонарушителей.

По содержательному характеру последствий выделяются карательные (штрафные), предупредительные и поощрительные санкции:

- *карательные (штрафные) санкции* (лишение свободы, штраф, выговор, взыскание материального ущерба и другие) — активная принудительная мера, направленная на наказание правонарушителя;
- *предупредительные санкции* (предупреждение, отмена акта государственной власти или административного акта, принудительное лечение и другие) — направлены на недопущение противоправного поведения;
- *поощрительные санкции* — подразумевают наступление благоприятных последствий для лиц, совершивших общественно полезные деяния. Этот вид санкций направлен на стимулирование социально активного правомерного поведения.

В свою очередь, *карательные санкции* также могут быть классифицированы по ряду критериев.

По степени определенности (то есть по объему и размерам неблагоприятных для нарушителя последствий) санкции делятся на абсолютно определенные, относительно определенные, альтернативные и кумулятивные:

- *абсолютно определенные* — санкции, в которых в четкой форме закрепляется вид и размер наказания, применяемого к правонарушителю;
- *относительно определенные* — санкции, устанавливающие минимальную и максимальную (или только максимальную) границы возможного наказания. Конкретизация меры наказания при этом зависит от судебного (административного) усмотрения правоприменителя;

- *альтернативные* — санкции, где названы и перечислены через соединительно-разделительные союзы «или», «либо» несколько видов неблагоприятных последствий, из которых правоприменитель выбирает только одно — наиболее целесообразное для рассматриваемого случая;
- *кумулятивные* — санкции, предполагающие объединение нескольких видов наказаний (основного и дополнительного).

По отраслевому критерию различаются санкции, закрепленные в уголовно-правовых, административно-правовых нормах, нормах трудового права, гражданско-правовые, дисциплинарные санкции и т.д.:

- *уголовно-правовые санкции* представляют собой меру государственного принуждения, применяемую только судом к лицам, совершившим уголовно наказуемые деяния — преступления;
- *административно-правовые санкции* могут применяться административными органами и судом к лицам, виновным в совершении административных проступков;
- *гражданско-правовые санкции* применяются за совершение гражданских правонарушений и могут выражаться в виде возмещения причиненного имущественного вреда или в виде взыскания неустойки с субъекта, нарушившего договорные обязательства;
- *дисциплинарные санкции* применяются администрацией предприятия, учреждения, организации за нарушение требований внутренней дисциплины.

1.2.3. Классификация норм права

Все нормы права выступают, с одной стороны, как весьма сходные между собой однородные явления, а с другой — как значительно отличающиеся друг от друга по своему содержанию категории. В силу этого всестороннее познание правовых норм предполагает необходимость рассмотрения не только их общих родовых черт, но и изучение их особенностей — видовых и индивидуальных отличий. Достижению этих целей служит классификация правовых норм, в основу которой могут быть положены различные критерии.

1. По предмету правового регулирования (отраслевому признаку) юридические нормы подразделяются на нормы государственного, административного, гражданского, уголовного, трудового, гражданско-процессуального и других отраслей права.

Отраслевые нормы, в свою очередь, делятся на нормы материального и процессуального права:

- материальные правовые нормы закрепляют права и обязанности субъектов права, их правовое положение, пределы правового регулирования и т.д. (нормы конституционного, административного, гражданского, уголовного права);
- процессуальные правовые нормы носят организационный характер. Предписания этих норм регламентируют порядок и определяют процедуру, в рамках которой происходит реализация норм материального права, разрешение споров о праве, а также определение и осуществление юридической ответственности за правонарушения.

2. По методу правового регулирования нормы права делятся на императивные и диспозитивные:

1) *императивные нормы* — категорические, властные, строго обязательные веления, в максимально конкретной форме излагающие правила поведения, при реализации которых не допускается отступлений от предписанного варианта поведения и иной его трактовки;

2) *диспозитивные нормы* — закрепляют границы допустимого поведения, в рамках которых субъекту может быть предложено выбрать один из нескольких вариантов возможного поведения (альтернативные нормы) либо сформулировать возможную модель поведения в пределах законных средств, самостоятельно (относительно определенные нормы).

3. По функциональной роли в механизме правового регулирования общественных отношений нормы права подразделяются на классические нормы-правила и специализированные нормы (дефиниции, цели, принципы).

1) *Нормы-правила* содержат характеристику вариантов возможного, должного и недопустимого поведения. При этом они, в свою очередь, подразделяются:

- на регулятивные нормы — устанавливают права и обязанности субъектов, направлены на урегулирование правомерного

поведения, формулируют в праве положительные предписания;

- охранительные нормы — предусматривают отрицательную реакцию государства на неправомерное поведение, применение к нарушителю негативных мер государственного принуждения.

2) *Исходные (специализированные) нормы* определяют основные понятия и принципы правового регулирования, формулируют его цели и задачи, обозначают возможные перспективы развития юридических институтов. К этому виду правовых норм относятся:

- нормы-принципы — закрепляют основные направляющие начала юридической деятельности (например, в Конституции РФ закрепляется норма-принцип, в которой говорится о том, что в основу формирования государственной власти в России положен принцип разделения властей);
- нормы-цели — определяют и юридически закрепляют перспективные цели политико-правового развития. В частности, своеобразной нормой-целью является преамбула Конституции США, гласящая: «Мы, народ Соединенных Штатов, в целях образования более совершенного союза, утверждения правосудия, обеспечения внутреннего спокойствия, организации совместной обороны, содействия общему благосостоянию и обеспечения нам и нашему потомству свободы учреждаем и принимаем эту Конституцию для Соединенных Штатов Америки»;
- нормы-дефиниции — содержат определения конкретных юридических понятий. Например, ст. 209 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ) определяет, что «под бандой следует понимать устойчивую вооруженную группу двух и более лиц, заранее объединившихся для совершения нападений на граждан или организации».

4. По действию в пространстве различают нормы общего действия и нормы ограниченного действия (локальные):

1) *общие нормы* действуют на всей юрисдикционной территории государства (к ним относятся нормы, закрепленные в Конституции РФ);

2) *локальные нормы* действуют в пределах обособленного территориального образования (к ним относятся правила поведения,

закрепленные в нормативных актах, принимаемых и действующих на территориях субъектов РФ, муниципальных образований и т.п.).

5. По характеру властных предписаний нормы делятся на управомочивающие, предписывающие и запрещающие:

1) *управомочивающие* — определяют правила возможного поведения субъектов;

2) *предписывающие* — устанавливают правила должного поведения субъектов;

3) *запрещающие* — обязывают субъектов воздерживаться от совершения определенных деяний, признанных законодателем противоправными⁴.

1.2.4. Способы изложения норм права в статьях нормативно-правовых актов

Норма права представляет собой достаточно абстрактное явление и не может рассматриваться в качестве самостоятельного источника права. Чтобы приобрести реальную юридическую силу, норма должна получить внешнее выражение (формально-юридическое закрепление). В России основной формой выражения норм права являются нормативно-правовые акты. Таким образом, норма права приобретает юридическую силу посредством закрепления ее в соответствующей статье нормативно-правового акта. При этом норма права не всегда совпадает со статьей нормативно-правового акта. Иначе говоря, статья не всегда воспроизводит все элементы логической структуры. Это объясняется, во-первых, необходимостью лаконичного, экономичного изложения юридического текста (поэтому, например, если диспозиции ряда норм совпадают, отличаясь лишь второстепенными признаками, происходит объединение таких норм в одной статье закона), во-вторых, требованием удобства в обращении с нормативным материалом.

В связи с этим **соотношение нормы права и статьи нормативно-правового акта** предполагает возможности⁵, приведенные на рис. 3.

⁴ См.: *Марченко М.Н.* Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016. 656 с.

⁵ *Баранов А.В.* Указ. соч. С. 47.

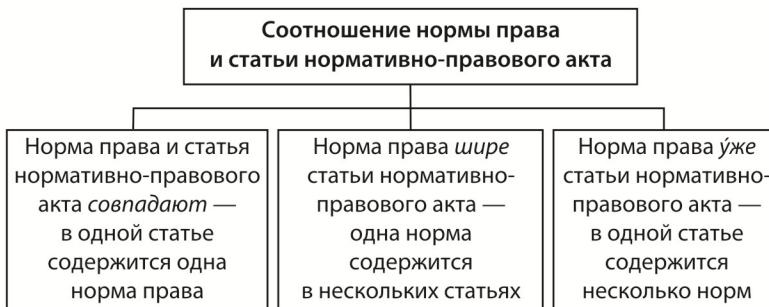


Рис. 3. Соотношение нормы права
и статьи нормативно-правового акта

Способы изложения нормы права:

1) *прямой* — структурные элементы нормы права изложены в статье нормативного акта в полном объеме (например, ст. 65 ГПК РФ гласит: «...если требование суда о предоставлении письменного доказательства не выполнено (*гипотеза*) по причинам, признанным судом неуважительными (*диспозиция*), виновные должностные лица и граждане, участвующие или не участвующие в деле, подвергаются штрафу в размере до пятидесяти МРОТ (*санкция*)»);

2) *отсылочный* — в статье нормативного акта излагается часть нормы и делается отсылка к тексту, в котором содержится недостающая часть (другая часть этой же статьи, другая статья этого же нормативно-правового акта, другой нормативно-правовой акт; например, ст. 25 ГПК РФ гласит: «Судам подведомственны <...> дела особого производства, перечисленные в ст. 245 настоящего Кодекса»; ст. 62 ГПК РФ гласит: «За отказ или уклонение от дачи показаний свидетель несет ответственность по ст. 182 УК РСФСР (ст. 308 УК РФ)»);

3) *бланкетный* — в статье нормативного акта закрепляется сам факт существования правила поведения (*диспозиция*) и определяются юридически значимые последствия реализации или нарушения субъектом этого правила (*санкция*). При этом непосредственно в статье не содержится информации о сущности и содержании самого правила либо о выходных данных документа, содержащего это правило. Предполагается, что правоприменитель должен обладать необходимой информацией в силу собственной профессиональной компетенции. Например, ч. 1 ст. 264 УК РФ гла-

сит: «Нарушение лицом, управляющим автомобилем <...> правил дорожного движения <...> повлекшее по неосторожности причинение <...> вреда здоровью человека либо причинение крупного ущерба, — наказывается ограничением свободы на срок до пяти лет...». В данном примере в статье нормативно-правового акта определяется сам факт существования правил дорожного движения и определяются виды и меры юридической ответственности за их нарушение. Вместе с тем в статье ничего не сказано о непосредственном содержании правил дорожного движения. Предполагается, что такой информацией должны обладать организации и должностные лица, наделенные соответствующими властными полномочиями в сфере организации дорожного движения.

Контрольные вопросы по теме

1. Что такое норма права?
2. Какие признаки характеризуют норму права?
3. По каким критериям классифицируются нормы права?
4. Как соотносятся понятия «норма права» и «нормативно-правовой акт»?
5. Какие способы изложения норм права в статьях нормативно-правовых актов вы знаете?

Практические задания

1. Найдите простую и сложную гипотезу правовой нормы в любом нормативно-правовом акте.
2. Приведите свои примеры прямого, отсылочного и бланкетного способов изложения нормы права в нормативно-правовом акте. Примеры обоснуйте.

Тема 1.3. Источники (формы) права. Правотворчество

Учебные вопросы

- 1.3.1. Соотношение понятий «источник» и «форма» права.
- 1.3.2. Виды источников (форм) права.
- 1.3.3. Нормативно-правовой акт как основной источник российского права.
- 1.3.4. Действие нормативно-правовых актов.
- 1.3.5. Правотворчество: понятие, способы, стадии.

1.3.1. Соотношение понятий «источник» и «форма» права

В современной теории государства и права источник права рассматривается в нескольких смысловых значениях⁶ (рис. 4).

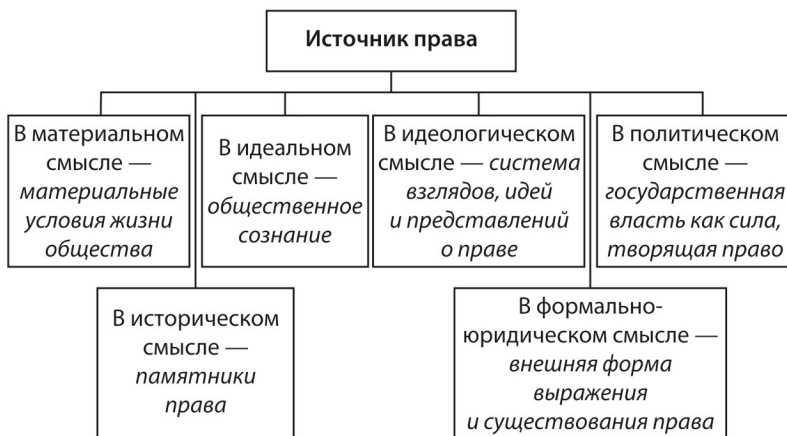


Рис. 4. Значения понятия «источник права»

На основании того что термину «источник права» придаются столь разнообразные значения, предложено использовать другое

⁶ Баранов А.В. Указ. соч. С. 51.

выражение — «форма права». О соотношении понятий «источник права» и «форма права» на протяжении многих десятилетий в юридической литературе ведется спор. В контексте общеправового подхода понятия «источник» и «форма» рассматриваются как тождественные категории и в наиболее общем виде означают способ внешнего выражения правовых норм. При этом в качестве источников (форм) права рассматриваются как традиционные (юридические обычаи, юридические прецеденты, нормативные договоры, нормативные акты), так и нетрадиционные (правовые идеи, концепции, доктрины; процедуры; общественные отношения; правоприменительные акты и акты толкования права).

В связи с этим применительно к позитивному праву целесообразно говорить о его истоках и формальных источниках.

Истоками права являются условия, предшествующие принятию и внедрению в общественные отношения соответствующего формального источника. Соответственно, **формальным источником права** является нормативный текст, определяющий правила возможного, должного, недопустимого поведения, устанавливающий последствия подобного поведения, а также закрепляющий механизмы реализации правовых норм.

Говоря об истоках права как о предпосылках правообразования, целесообразно различать первичные и производные условия появления норм права.

В качестве *первичных истоков* следует рассматривать общественные отношения, складывающиеся в определенном социуме на определенном этапе его исторического развития. Любые отношения в любом обществе в своей динамике подчинены объективной закономерности — стремлению к упорядоченности. При этом система общественного порядка представлена двумя противопоставляемыми, однако взаимно обусловленными подсистемами, которые объединяют поведенческие установки, признаваемые социально полезными и социально вредными. Установкам, позиционируемым в качестве социально полезных, обществом, а впоследствии аппаратом публичной социальной власти придается общезначимый характер. А их неисполнение или нарушение отдельными индивидами либо коллективами воспринимается как социально вредное, запрещенное, а значит, и наказуемое поведение.

В качестве *производных истоков* выделяют концептуальные, психологические и технические основания правообразования.

Производный характер названных истоков обусловлен тем, что они непосредственно связаны с общественными отношениями, нуждающимися в правовом упорядочении, и являются для этих отношений своего рода надстроечным элементом.

Концептуальные истоки складываются из различных теоретических конструкций, рассматриваемых в качестве гипотетических моделей будущих формальных источников. К числу концептуальных истоков права могут быть отнесены научные доктрины и теории, а также модели соответствующих нормативных правовых актов, в рамках которых получают наиболее образное выражение стремления общества и власти к выработке и внедрению в процессы социальной жизнедеятельности наиболее эффективных правовых форм.

Психологические истоки права связаны с психологической составляющей правосознания лиц, наделенных компетенцией в сфере правотворчества. Изначально исток права — это индивидуальная воля человека, в первую очередь являющегося творцом правовой нормы, а затем — объектом правового воздействия. При этом индивидуальное волеизъявление первично и для обычного (исходящего от общества), и для указного (исходящего от аппарата публичной власти) права. В настоящее время влияние индивидуальной (корпоративной) воли на процессы правообразования получило наиболее яркое выражение в институте парламентского лобби.

Технические истоки права связаны с юридической техникой правообразования. Следует различать технические истоки формирования правовых семей и технические истоки принятия и внедрения формальных источников права.

Технические истоки принятия и внедрения формальных источников права различаются в зависимости от того, какой формальный источник выступает в качестве основного в той или иной правовой семье. Для англосаксонской семьи — это прецедент, для романо-германской — нормативный правовой акт, для религиозной — священное писание и акты, производные от него. Естественно, что техника разработки и принятия названных источников накладывает отпечаток и на последующую правоприменительную и правоохранительную деятельность.

В отличие от истоков, являющихся предпосылками правообразования, формальные источники (юридические формы) характеризуют внешние формы выражения действующих норм права.

В рамках данного учебного пособия понятия «источник права» и «форма права» будут рассматриваться как тождественные. Понимание формальных источников права и их классификация будут осуществляться в контексте концепции реалистического позитивизма. В соответствии с этой концепцией источник (форма) права — это внешняя форма выражения правовой нормы, средство обретения правом юридической силы⁷.

1.3.2. Виды источников (форм) права

Традиционно в качестве источников (форм) права рассматривают правовой обычай, правовой прецедент, нормативный договор и нормативно-правовой акт⁸ (рис. 5).

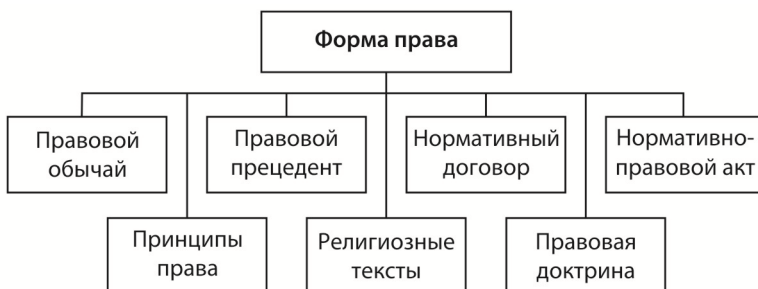


Рис. 5. Формы права

Правовой обычай — правило поведения, возникшее в процессе социально-политического развития в результате многократного повторения явления, признаваемого общественно полезным и в силу этого воспринятого государством в качестве правового регулятора. Правовой обычай есть древнейшая форма права.

Социальный обычай становится правовым в случае официального санкционирования (одобрения) его со стороны государства.

В современных условиях юридический обычай сохраняет свое значение в качестве источника права прежде всего в тех областях, где пока нет достаточного материала для законодательных

⁷ Ромашов Р.А. Указ. соч. С. 76.

⁸ Баранов А.В. Указ. соч. С. 52.

обобщений. Правила обычая выступают как «предвосхищение установленного законом права». Поэтому сегодня наиболее заметна роль обычая в регулировании вновь возникающих экономических отношений, а также в международной сфере.

Правовой прецедент — решение компетентного государственного органа по конкретному юридическому делу, используемое в качестве эталона (образца) при рассмотрении последующих аналогичных дел одноуровневыми либо нижестоящими органами.

Видами правовых прецедентов являются судебные и административные прецеденты. Наибольшее распространение прецеденты получили в странах англосаксонской правовой семьи (Великобритания, США, Новая Зеландия, Австралия и т.д.). Прецедентное право в этих странах представляет собой сумму норм, содержащихся в судебных и административных решениях, которые рассматриваются как эталоны для последующей юридической практики. В широком понимании прецедентное право включает также методы, которыми пользуются судьи и административные органы при создании прецедентов, и соответствующую правовую культуру.

В странах романо-германской правовой семьи на официальном уровне прецедент не признается источником права. Однако на практике прецедентными, по сути, являются нормативные интерпретационные акты, издаваемые высшестоящими судебными органами и обязательные для нижестоящих судов. При этом в процессе правоприменения компетентный субъект использует два источника: основной — закон, содержащий норму и определяющий общее правило и принципы поведения, и производный — прецедент толкования, посредством которого конкретизируются отдельные положения закона и унифицируется порядок его реализации. На этом основании в некоторых странах романо-германской правовой семьи прецеденты толкования официально признаются как источники права.

Нормативный договор — это соглашение между двумя и более субъектами права, заключаемое для достижения целей и решения задач, имеющих юридическое значение для договаривающихся сторон.

По мнению Ю. Тихомирова⁹, договору присущи следующие признаки:

⁹ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. М.: Издательство БЕК, 1995. 496 с.

- 1) добровольность заключения, то есть свободное волеизъявление участников договорного отношения;
- 2) равенство сторон;
- 3) согласие сторон по всем существенным аспектам договора;
- 4) эквивалентный, чаще всего возмездный, характер;
- 5) взаимная ответственность сторон за невыполнение или ненадлежащее исполнение принятых обязательств;
- 6) законодательное обеспечение договоров, придающее им юридическую силу.

При рассмотрении договора как специфической формы права необходимо разграничивать публичную и частную сферы правового регулирования, в рамках которых содержание и роль договора будут неодинаковыми.

Нормативно-правовой акт — это официальный документ, принимаемый от имени государства в порядке установленной государством процедуры, а также содержащий правила поведения обобщенного характера (нормы права), регулятивно-охранительное воздействие которых распространяется на неперсонифицированный круг субъектов.

Нормативно-правовой акт является разновидностью правовых актов. Его следует отличать от актов применения права, имеющих конкретный, индивидуальный характер, с помощью которых разрешаются конкретные дела. В отличие от них нормативно-правовой акт носит общий характер. Его необходимо также отличать и от актов толкования права, в которых дается разъяснение норм права.

1.3.3. Нормативно-правовой акт как основной источник российского права

В системе источников российского права нормативно-правовой акт традиционно имеет первостепенное значение. Юридическая значимость нормативно-правового акта определяется следующими признаками:

- 1) принимается от имени государства в порядке предусмотренной законом процедуры;
- 2) является результатом правотворческой деятельности компетентных субъектов (государственных органов и органов

негосударственного характера (органов местного самоуправления и других), которым право на нормотворчество делегировано государством);

3) содержит правила поведения обобщенного характера (нормы права); их регулятивно-охранительное воздействие осуществляется в отношении неперсонифицированного круга субъектов;

4) имеет определенную документальную форму (закон, указ, постановление и т.д.);

5) направлен на регулирование типичных общественных отношений;

6) обеспечивается системой государственных гарантий и санкций (в том числе государственным принуждением).

Нормативно-правовые акты можно классифицировать по следующим критериям.

1. В зависимости от юридической силы:

1) законы;

2) подзаконные нормативные акты.

Закон — это нормативно-правовой акт, изданный органом законодательной власти государства (субъекта федерации) или принятый на референдуме в порядке определенной процедуры, содержащий наиболее значимые нормы права и в силу этого обладающий высшей юридической силой по отношению к другим правовым актам.

На основе данного определения можно выделить такие признаки закона:

1) принимается законодательными органами государства либо всенародным голосованием граждан (на референдуме);

2) принимается в порядке особой процедуры;

3) содержит наиболее значимые нормы права;

4) обладает приоритетом по отношению к другим правовым актам.

Законы, в свою очередь, классифицируются (в порядке убывания юридической силы) следующим образом:

1) основной закон (конституция);

2) федеральные конституционные законы;

3) федеральные законы;

4) законы субъектов федерации (конституции (уставы), текущее законодательство).

Подзаконные нормативно-правовые акты принимаются на основании законов в целях конкретизации их положений и закрепления механизмов их реализации. Основным принципом соотношения законов и подзаконных актов является их непротиворечие друг другу. При этом законы так же, как и подзаконные акты, обладают прямым действием и могут непосредственно применяться в процессе правового регулирования. При возникновении противоречия (коллизии) между положениям закона и подзаконного акта приоритетом пользуются положения закона.

В Российской Федерации подзаконные акты классифицируются (в порядке убывания юридической силы) таким образом:

1) подзаконные акты федерального уровня (указы Президента России, постановления Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства Российской Федерации, акты федеральных министерств и ведомств);

2) подзаконные акты регионального уровня (нормативные акты органов государственной власти субъектов РФ);

3) подзаконные акты местного уровня (нормативные акты органов местного самоуправления).

2. В зависимости от времени действия:

1) постоянные, не ограниченные в своем действии временным промежутком (действуют вплоть до отмены);

2) временные (срочные), ограниченные конкретными сроками (календарной датой — годовой бюджет; конкретным обстоятельством — ввод и отмена чрезвычайного положения).

3. По сфере действия:

1) общегосударственные — действуют на всей территории страны;

2) региональные — действуют на территории одной или нескольких административно-территориальных единиц;

3) локальные — действуют в рамках одного предприятия, учреждения, организации.

4. По предмету правового регулирования:

1) акты, регламентирующие отношения в государственно-правовой сфере;

2) акты, регламентирующие отношения в уголовно-правовой сфере;

3) акты, регламентирующие отношения в гражданско-правовой сфере, и т.д.

5. По способу принятия:

1) народные — акты, принятые путем всенародного голосования (на референдуме), такие как Конституция РФ;

2) вотируемые — акты, принятые компетентным государственным органом (парламентом, правительством и другими) посредством получения вотума доверия со стороны определенного количества членов этого органа (ст. 108 Конституции РФ определяет порядок, в соответствии с которым 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).

1.3.4. Действие нормативно-правовых актов

Действие нормативно-правовых актов рассматривается применительно к таким аспектам, как время, пространство и круг лиц.

Нормативно-правовые акты во времени начинают действовать с момента вступления их в законную силу. Этот момент определяется днем принятия акта правотворческим органом, истечением установленного законом срока после его опубликования (так, федеральные законы вступают в силу по истечении 10 дней после дня их опубликования; нормативные акты Президента РФ — по истечении 7 дней после опубликования), временем, указанным в самом акте или в специальном акте о введении его в действие. Акт утрачивает силу по истечении срока действия акта в связи с изданием нового акта, заменившего ранее действовавший акт, на основании прямого указания компетентного органа о его отмене.

Принципиально важным, особенно практически, является вопрос об обратной силе закона. По общему правилу «закон обратной силы не имеет». Исключение составляют уголовный закон и закон об административной ответственности, имеющие обратную силу, если закон распространяет действие на факты, возникающие до его вступления в законную силу, если это устанавливается самим законом или если закон смягчает или устраняет ответственность.

В пространстве пределы действия актов определяются территорией, на которую распространяется суверенная власть кон-

кретного государства, либо территорией, указанной в самом законодательном акте (например, районы Крайнего Севера).

По кругу лиц акт распространяет свое действие на категории субъектов, указанных в законе, с учетом предусмотренных в нем ограничений в отношении официальных представителей других государств, дипломатов и других лиц, обладающих дипломатическим иммунитетом.

1.3.5. Правотворчество: понятие, способы, стадии

Понятие правотворчества, правообразования обычно употребляется в двух смыслах: образование (происхождение) права; образование отдельного юридического закона или, более широко, нормативно-правового акта.

Предметом данной темы является правотворчество во втором смысле, которое ориентировано на высокое качество закона и всего общего нормативного материала. К показателям (характеристикам, параметрам) качества закона относится прежде всего его содержание, то есть то, что предписывается законом в соответствии с необходимостью такого предписания, а также тем, насколько это предписание способствует социальному и государственному прогрессу, достижению тех экономических и других целей, которые стоят перед обществом, государством, государственными органами. К важным показателям качества нормативно-правового акта относятся также его законность, согласованность с другими социальными нормами, структура, внутренняя непротиворечивость и язык, которым он изложен.

Процесс правотворчества предполагает использование необходимых исследовательских методов и совершение определенных рабочих операций. Следует иметь в виду, что этот процесс весьма плодотворно может быть усовершенствован посредством использования теории и практики принятия решений, в том числе с использованием ЭВМ, изучаемых теорий управления.

Законодательная и вообще всякая правотворческая деятельность состоит прежде всего в осознании, что и как в общественных отношениях должно быть урегулировано правом. Особо важно выявить реальные общественные потребности, что обуславливает детерминацию воли законодателя в соотносимости

с процессом правообразования; нельзя, однако, не учитывать субъективных, индивидуальных и групповых качеств лиц, причастных к подготовке и принятию нормативно-правовых актов, прежде всего их интересов, уровня морали, общей и юридической подготовки, деловой квалификации.

Правотворчество — это государственная деятельность, завершающая процесс придания праву юридической силы.

Существует три способа правотворчества:

- 1) правоустановительная деятельность полномочных государственных органов;
- 2) санкционирование государственными органами норм, сложившихся независимо от них в виде обычаев делового оборота;
- 3) непосредственное правотворчество народа, проводимое в форме всенародного голосования (референдума).

Стадии правотворческого процесса

Правотворчество — это процесс, который состоит из определенных стадий:

- 1) законодательная инициатива со стороны строго определенных конституцией субъектов права;
- 2) решение компетентного органа о необходимости издания нормативного акта;
- 3) подготовка концепции и проекта нормативного акта;
- 4) обсуждение проекта нормативного акта в комиссиях, комитетах, палатах, на сессиях законодательного органа;
- 5) принятие нормативного акта в определенном порядке (например, путем голосования);
- 6) опубликование нормативного акта.

К **принципам правотворчества** относятся научность, демократизм, непосредственное правотворчество народа, плановость, обоснованность и целесообразность.

Контрольные вопросы по теме

1. Как соотносятся понятия «источник» и «форма» права?
2. Какие формально-юридические источники права вы знаете?
3. Какое место в системе формально-юридических источников права занимает нормативно-правовой акт?

4. Какие признаки характеризуют нормативно-правовой акт? Назовите критерии классификации нормативно-правовых актов.
5. Каковы особенности действия нормативно-правовых актов во времени, в пространстве и по кругу лиц?
6. Как соотносятся правотворчество и правообразование?

Практическое задание

Дайте характеристику особенностям стадий законотворческого процесса в Российской Федерации в письменной форме (ст. 104–108 Конституции РФ; Регламент Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ).

Тема 1.4. Система права

Учебные вопросы

- 1.4.1. Понятие системы права и характеристика ее элементов.
- 1.4.2. Критерии отраслевого деления в системе права (предмет и метод правового регулирования).
- 1.4.3. Публичное и частное право.
- 1.4.4. Соотношение систем права и законодательства.

1.4.1. Понятие системы права и характеристика ее элементов

Система права — это обусловленное объективными факторами внутреннее строение права, которое характеризуется согласованностью, взаимообусловленностью и взаимодействием правовых норм, объединенных по соответствующим основаниям в обособленные группы (правовые общности).

Система права выполняет определенные функции:

- с ее помощью формируются устойчивые связи между элементами права, такими как нормы, институты, отрасли;

- внутренние системные связи права обеспечивают его единство и непротиворечивость;
- система права служит средством накопления социальной информации, исходящей как от законодателя, так и от иных нормативных систем;
 - система права обеспечивает совокупный регулятивный эффект от реализации многочисленных правовых норм;
 - система права позволяет сохранять стабильность правового регулирования при различного рода преобразованиях (реформах) права;
 - создает преемственность правового прогресса.

В качестве основных структурных элементов системы права в отечественной юридической науке традиционно выделяют отрасли права, подотрасли права, институты права и правовые нормы¹⁰ (рис. 6).

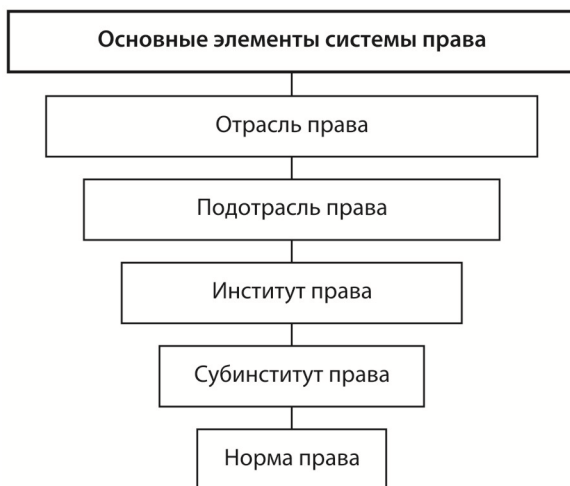


Рис. 6. Основные элементы системы права

Отрасль права — это наиболее крупная, обособленная совокупность юридических норм, которые регулируют качественно однородные группы общественных отношений.

¹⁰ Баранов А.В. Указ. соч. С. 57.

В российском праве традиционно принято выделять достаточно обширный перечень отраслей: государственное (конституционное) право, гражданское право, административное право, уголовное право, гражданско-процессуальное право, уголовно-процессуальное право, земельное право, трудовое право, семейное право, финансовое право, уголовно-исполнительное право и другие.

В рамках наиболее крупных отраслей выделяют обособленные группы норм, образующих правовые подотрасли.

Подотрасль права — обособленная в рамках отрасли совокупность юридических норм, которые регулируют крупный, относительно самостоятельный блок общественных отношений, объединяемых по признаку видового сходства.

Например, в гражданском праве в качестве подотраслей выступают авторское, жилищное, наследственное право; в конституционном праве — избирательное право, права человека и т.п. При определенных обстоятельствах подотрасль может быть преобразована в самостоятельную отрасль права. Так, из отрасли конституционного (государственного) права выделились в качестве самостоятельных отраслей муниципальное право и право социального обеспечения¹¹.

Наряду с отраслями и подотраслями права в систему права входят также институты права. Причем если подотрасль не является обязательным элементом структуры отрасли права (подотрасли выделяются лишь в наиболее крупных отраслях), то правовой институт — неизменная составляющая любой отрасли.

Институт права — это сравнительно небольшая устойчивая группа правовых норм, регулирующих определенную разновидность общественных отношений, которые представляют лишь отдельную сторону предмета регулирования отрасли.

При этом следует иметь в виду, что правовой институт не есть любое произвольное сочетание правовых норм. Это упорядоченная совокупность норм, связанных между собой своим юридическим содержанием и непосредственным отношением к регулируемым ими общественным отношениям.

Институты права подразделяются на отраслевые и межотраслевые. В рамках отраслевого института объединяются нормы,

¹¹ Правоведение: учебник / под общ. ред. Г.В. Мальцева. М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 153–155.

имеющие юридическое значение применительно к одной отрасли (институт соучастия в преступлении, институт экологических преступлений — в уголовном праве; институт дарения — в гражданском праве; институт обжалования и опротестования судебных приговоров, определений и постановлений, не вступивших в законную силу, — в уголовно-процессуальном праве).

Межотраслевой институт включает в себя правовые нормы, используемые в различных отраслях права (институт собственности, институт гражданства, институт обжалования судебного решения и другие).

Первичным элементом системы права, как уже отмечалось, является юридическая норма.

1.4.2. Критерии отраслевого деления в системе права (предмет и метод правового регулирования)

Основаниями для отнесения норм права к той или иной отрасли и соответственно критериями отраслевого деления права являются предмет и метод правового регулирования.

Предмет правового регулирования показывает, какие отношения регулирует данная отрасль. Круг этих отношений весьма широк и разнообразен. Юридически значимые отношения связаны с реализацией интересов трудового, управленческого, имущественного, семейного и другого характера.

Юридически значимым отношениям присущи такие черты:

- наиболее значимые для отдельных индивидов и социальных групп, а также для общества в целом отношения;
- возникновение связано с волевой, целенаправленной деятельностью членов сообщества;
- устойчивые, повторяющиеся отношения;
- отношения, в рамках которых поведение участников регламентируется нормами права;
- в юридически значимые отношения субъекты могут быть вовлечены в принудительном порядке (вовлечение лица в отношения в сфере уголовно-правовой ответственности);
- за нарушение либо выполнение несоответствующим образом правил поведения в отношении нарушителей применяются предусмотренные санкциями правовых норм меры

юридической ответственности; поведение участников отношений в правовой сфере предполагает внешний контроль со стороны компетентных правоохранительных органов (МВД, налоговой полиции, таможенной службы и т.д.).

Однородные юридически значимые отношения выступают в качестве главного (материального) критерия объединения норм права в отрасли. Тип, структура, содержание этих отношений обуславливают специфику норм права, образующих ту или иную отрасль.

Помимо предмета правового регулирования в качестве критерия обособления отраслей права традиционно называется метод правового регулирования.

Метод правового регулирования — совокупность взаимосвязанных средств, приемов, способов юридического воздействия на поведение людей, при помощи которых обеспечивается установленный в обществе правопорядок.

Если рассмотрение предмета правового регулирования позволяет ответить на вопрос, что регулирует право, то изучение метода необходимо для понимания того, как (каким образом) осуществляется процесс правового регулирования в сфере, составляющей предмет общественных отношений. Сущность метода правового регулирования заключается в определении юридических средств и закреплении правовых процедур, при помощи и в рамках которых государство оказывает юридическое воздействие на общественные отношения, образующие предмет правового регулирования. При регулировании общественных отношений используются различные методы: дозволительный и запретительный, альтернативный и рекомендательный, поощрительный и предупредительный и т.д. Их применение зависит от содержательных особенностей отношений, судебного (административного) усмотрения законодателя, сложившейся правоприменительной практики, уровня правовой культуры участвующих в процессе правового регулирования субъектов и т.д. Вместе с тем в наиболее общем виде все методы правового регулирования можно отнести либо к императивным, либо к диспозитивным.

Императивный метод предполагает властное предписание абсолютно определенного характера, которое исходит от компетентного государственного органа или должностного лица и обеспечивается мерами принудительного характера.

Диспозитивный метод основан на принципе автономии воли — предоставлении субъектам правоотношений свободы выбора варианта поведения в пределах, установленных действующим законодательством.

В современной юридической литературе обосновывается необходимость рассмотрения системы права с точки зрения наличия единых предмета и метода правового регулирования, позволяющих выделить ее из иных социально-регулятивных систем.

Единый метод правового регулирования опосредован единым предметом и представляет собой «совокупное проявление» **трех основных способов регулирования**: дозволения, предписания и запрета, которые не могут существовать изолированно друг от друга, эффективное воздействие одного обеспечивается наличием двух других. Сочетанием этих трех способов воздействия регулируются все юридически значимые отношения.

1.4.3. Публичное и частное право

Специфику имеет деление системы права на частное и публичное, проистекающее из традиции римского права (рис. 7).

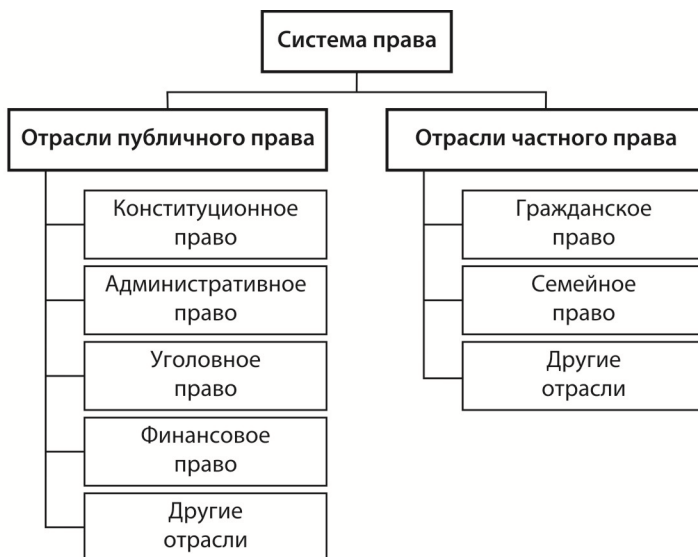


Рис. 7. Система права

Публичное право охватывает правовые отрасли, которые регулируют отношения, обеспечивающие общий (публичный) общегосударственный интерес (конституционное, уголовное, административное право).

Частное право сводится к совокупности отраслей права, связанных с удовлетворением частных интересов, проявлением самостоятельности и инициативы индивидуальных собственников и объединений в их имущественной деятельности и в личных отношениях (гражданское, семейное, отчасти трудовое право)¹².

Признаки публичного права:

- ориентация на удовлетворение публичных интересов;
- одностороннее волеизъявление субъектов права;
- широкая сфера усмотрения;
- иерархические отношения субъектов и соответствующая субординация правовых актов и норм;
- преобладание императивного метода правового регулирования;
- прямое применение санкций и другие.

Признаки частного права:

- преобладание диспозитивного метода правового регулирования;
- равенство субъектов правоотношений;
- свободное волеизъявление субъектов при реализации своих прав;
- самостоятельная ответственность по своим обязательствам и действиям;
- широкое использование договорной формы регулирования;
- преимущественная ориентация на удовлетворение частных и корпоративных интересов.

1.4.4. Соотношение систем права и законодательства

Под системой законодательства понимается совокупность нормативных правовых актов, в которых объективируются содержательные и структурные характеристики права. Значит, **система законодательства** — это внешняя форма выражения права.

¹² Баранов А.В. Указ. соч. С. 59.

Обычно выделяются следующие различия между системой права и системой законодательства:

1) первичным элементом системы права является норма права, а системы законодательства — статья нормативно-правового акта;

2) система права складывается исторически, ее деление на отрасли и институты объективно обусловлено распределением норм права по предмету и методу правового регулирования. Напротив, выделение тех или иных отраслей в системе законодательства обусловлено волей законодателя (субъективный фактор), хотя, конечно, и эту волю ограничивают объективно сложившиеся закономерности правотворчества и объективные потребности в формировании новых отраслей права (законодательства);

3) отрасль законодательства представляет собой комплекс законов и подзаконных актов, в которых содержатся нормы одной или нескольких отраслей права. Внимания здесь заслуживают законодательные комплексы (экологическое, хозяйственное законодательство). Поэтому система законодательства по объему шире, чем система права.

Контрольные вопросы по теме

1. Что такое система права и каковы ее функции?
2. Какие структурные элементы включает система права?
3. Что такое отрасль права?
4. Как соотносятся понятия «подотрасль» и «институт» права?
5. По каким критериям нормы права объединяются в правовые отрасли? Что такое предмет и метод правового регулирования?
6. Чем частное право отличается от публичного?
7. Как соотносятся системы права и законодательства?

Практическое задание

Заполните таблицу.

Отрасль права	Предмет правового регулирования	Метод правового регулирования	Правовой институт
---------------	---------------------------------	-------------------------------	-------------------

Тема 1.5. Правовые отношения

Учебные вопросы

- 1.5.1. Правоотношение: понятие и признаки.
- 1.5.2. Классификация правоотношений.
- 1.5.3. Юридический состав правоотношения.
- 1.5.4. Предпосылки правоотношений. Юридические факты, презумпции, фикции.

1.5.1. Правоотношение: понятие и признаки

Рассмотрение юридической природы правового отношения целесообразно начать с определения сущностных критериев, положенных в основание данного феномена. Представляется, что таких критериев два. Во-первых, правовое отношение (правоотношение) — это форма социального взаимодействия, в рамках которой реализуются субъективные права и обязанности членов сообщества. Во-вторых, взаимодействие участников правоотношений (субъектов) регламентировано нормами права.

Таким образом, **правоотношение** — это социальное отношение, урегулированное правовыми актами, которые исходят от государства либо санкционированы им и возникают между субъектами права в целях осуществления взаимных прав и обязанностей.

Являясь по своей природе формой социального взаимодействия, правоотношение характеризуется теми же признаками, что и любое социальное отношение неправового характера. К числу **общесоциальных признаков** правоотношений относятся:

- *социальность* — правоотношения возникают только в человеческой среде;
- *нормативность* — эти отношения складываются на основании устоявшихся представлений (правил, норм) о возможном, должном и недопустимом поведении и развиваются в соответствии с ними;
- *гарантированность* — реализация «правильного» поведения обеспечивается путем создания специальных условий,

позволяющих субъекту на практике воплотить собственные интересы;

- *санкционированность* — нарушение правил поведения влечет за собой ответственность нарушителя.

К **специальным юридическим признакам** правовых отношений следует отнести:

- *правовой характер* — возникают и протекают в соответствии с нормами права;
- *правомерность* — правоотношением может быть признано только такое взаимодействие, в котором субъекты реализуют законные интересы, иными словами, правоотношение — это форма правомерного поведения;
- *непосредственную связь с государством* — нормы права, регламентирующие правоотношения, получают формальное выражение в правовых актах, издаваемых государством либо санкционированных им; государство обеспечивает реализацию норм права в рамках правоотношений при помощи государственных гарантий; оно выступает в качестве арбитра в случаях возникновения споров о праве, а также определяет вид и меру ответственности за нарушение правил правоотношений;
- *правосубъектность лиц, реализующих в рамках правоотношения субъективные права и обязанности*, — в качестве субъектов правоотношений могут выступать только люди (индивиды и коллективы), обладающие реальной возможностью своими осознанными, волевыми действиями осуществить имеющиеся у них права и обязанности;
- *корреспондирующий характер прав и обязанностей субъектов правоотношений* — реализация права одного субъекта непосредственно зависит от осуществления соответствующего обязательства противоположной стороной — контр-субъектом¹³.

Приведенные признаки отличают правоотношение как от социальных отношений неюридического характера, так и от юридически значимых отношений противоправного характера — правонарушений.

¹³ Ромашов Р.А. Указ. соч. С. 105.

1.5.2. Классификация правоотношений

Классификация правоотношений осуществляется по различным критериям, к числу которых можно отнести следующие.

1. По отраслевой принадлежности — конституционно-правовые, гражданско-правовые, административно-правовые и другие отношения.

2. По степени определенности субъектного состава — абсолютные и относительные правоотношения. В абсолютном правоотношении персонифицирован только один субъект — носитель права (обладатель законного интереса), все остальные члены социума выступают в качестве контрсубъектов, обязанных уважать данное право (интерес), не препятствовать его реализации и воздерживаться от его нарушения. Например, праву собственника на обладание, пользование, распоряжение тем или иным предметом собственности соответствует обязанность неопределенного количества (всех) окружающих его субъектов уважать данное право и не предпринимать действий, способных нарушить или ограничить его.

Относительное правоотношение возникает между персонифицированными (конкретными) субъектами. В качестве примера таких отношений может быть названо правоотношение, обусловленное договором сделки.

3. По степени сложности — простые и сложные правоотношения. Простые правоотношения представляют собой первичный элемент системы правоотношений и характеризуются наличием двух субъектов, взаимодействие которых урегулировано единственной нормой права и связано с реализацией простейших целевых установок. Примером простого правоотношения является отношение, возникающее в связи с мелкой бытовой сделкой (покупка книги в магазине и т.п.). Сложные правоотношения представляют собой систему взаимосвязанных правоотношений, объединяемых общей целевой направленностью. Примером сложного правоотношения является гражданско-процессуальное отношение в сфере искового производства. Данное правоотношение возникает с момента подачи лицом в суд искового заявления и прекращается в момент вступления в законную силу судебного решения. При этом в рамках единого правоотношения, связанного с судебным рассмотрением дела, возникают относительно самостоятельные правоотношения («истец — судья», «истец — адвокат», «судья —

ответчик» и т.п.), которые подчинены единой целевой установке — объективному (справедливому) разрешению спора о праве.

4. По сфере правового регулирования — по данному критерию различают правоотношения в сфере международного и национального (внутригосударственного) права. Кроме того, если рассматривать в качестве сферы правового регулирования область публичных и частных интересов, то представляется целесообразным различать правоотношения в сфере публичного и частного права.

5. По характеру обязанностей — активные (обязанность совершать определенные действия в пользу управомоченного лица) и пассивные (обязанность воздерживаться от нежелательных действий в пользу управомоченного лица).

1.5.3. Юридический состав правоотношения

Юридический состав правоотношения — это его внутреннее устройство (структура). Как правило, в качестве элементов юридического состава правоотношения рассматривают его объект, субъектный состав и содержание.

Объект правоотношений — это то, на что воздействуют юридические права и обязанности субъектов, то есть волевое фактическое поведение участников правоотношений по осуществлению их прав и обязанностей. Иными словами, объект правоотношений — это блага, ценности, ради которых субъекты вступают в правоотношения. Так, в имущественных правоотношениях это действия, поведение сторон по выполнению прав и обязанностей, связанных с удовлетворением их материальных и культурных потребностей. В целом в качестве объектов правоотношений можно выделить материальные и нематериальные блага, а также поведение участников правоотношений.

Субъектный состав правоотношения складывается из лиц (индивидуальных и коллективных), наделенных правосубъектностью, которые принимают участие в конкретном правоотношении и реализуют в нем субъективные права и обязанности¹⁴ (рис. 8).

¹⁴ Баранов А.В. Указ. соч. С. 67.

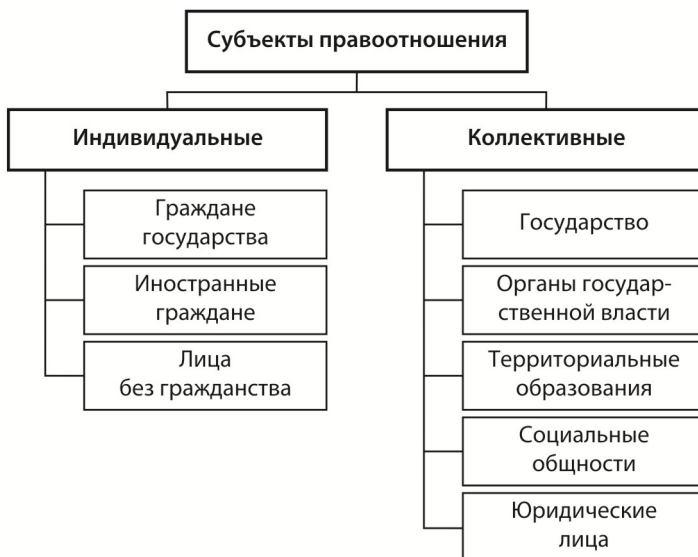


Рис. 8. Субъектный состав правоотношения

Основными признаками субъекта правоотношения являются социальность и правосубъектность.

Социальность означает, что в качестве субъектов правоотношений могут выступать только люди (индивиды и коллективы).

Правосубъектность представляет собой юридически закрепленную возможность иметь права и обязанности, самостоятельно реализовать их в рамках конкретного правоотношения, а также отвечать за результаты своего поведения.

Правосубъектность, в свою очередь, складывается из правоспособности и дееспособности.

Правоспособность — это потенциальная возможность лица выступать в качестве носителя субъективных прав и обязанностей. Правоспособность неотделима от человека, она возникает у него с момента рождения и прекращается с его смертью.

Коллективные субъекты считаются правоспособными начиная с момента их официального признания (юридической регистрации). Правоспособность коллективных субъектов носит видовой характер, различаются общая и специальная правоспособность. Общая правоспособность предполагает, что любой коллективный

субъект является обладателем комплекса соответствующих прав и обязанностей. Специальная правоспособность зависит от функционального назначения той или иной организации и обусловлена принципом «разделения труда». Так, к примеру, правоохранительные органы специально создаются для реализации соответствующей функции, то же самое можно сказать об органах государственной власти, организациях коммерческого характера и т.п.

Дееспособность — это фактическая способность лица своими осознанными, волевыми действиями реализовать субъективные права и юридические обязанности, а также нести ответственность за совершенные правонарушения.

В отличие от правоспособности, возникающей у всех индивидов сразу и в полном объеме, приобретение и объем дееспособности зависят от ряда объективных и субъективных факторов.

Дееспособность субъектов-индивидов возникает при условии их вменяемости и достижения совершеннолетия.

Вменяемость означает, что человек способен отдавать себе отчет в совершаемых поступках, контролировать свое поведение, осознавать возможные результаты совершаемых поступков и самостоятельно отвечать за их социально вредные последствия.

Возрастом совершеннолетия является закрепленный в законодательстве возраст, с достижением которого связывается фактическая возможность индивида реализовать свои права и обязанности, а также отвечать за правонарушения. По общему принципу совершеннолетним лицо является с 18 лет. Вместе с тем в ряде отраслей права устанавливаются иные возрастные пределы. Например, в конституционном праве закрепляется положение, в соответствии с которым быть избранным в представительные органы государственной власти Российской Федерации может лицо не моложе 21 года, Президентом России может стать человек, достигший 35-летнего возраста, в административном праве юридическую ответственность может нести лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет, и т.п.

Кроме перечисленных факторов, на индивидуальную дееспособность оказывают влияние такие обстоятельства, как образовательный уровень, физическое состояние, законопослушность и т.п. Например, статусом судьи в Российской Федерации могут обладать только лица с высшим юридическим образованием; в ряде профессий (военнослужащие, моряки, летчики и т.д.) вы-

двигаются особые требования к состоянию здоровья претендента на ту или иную должность; нарушение требований правовых норм влечет за собой ограничение либо изъятие определенных субъективных прав и таким образом ограничивается дееспособность индивида в соответствующей сфере правоотношений.

По объему прав и обязанностей, которые субъект может самостоятельно реализовать в рамках правоотношений, различается полная и неполная дееспособность.

Полная дееспособность предполагает, что индивид может самостоятельно реализовать основные права и обязанности, защищать их всеми не запрещенными законом средствами (прежде всего в судебном порядке), нести юридическую ответственность за совершенные правонарушения. Безусловно, с юридической точки зрения полнота данного вида дееспособности в достаточной степени условна, поскольку, как уже отмечалось, в ряде случаев устанавливаются дополнительные условия для занятия определенными видами социально-правовой деятельности.

Неполная дееспособность, в свою очередь, подразделяется на частичную и ограниченную:

- *частичная* — предполагает, что индивид самостоятельно может реализовать лишь часть своих потенциальных прав и обязанностей, а также полностью либо частично освобожден от ответственности за совершение поступков, повлекших за собой вредоносные результаты. При этом неполный характер дееспособности обусловлен обстоятельствами объективного характера — недостижением возраста совершеннолетия, временными психическими расстройствами. В некоторых отраслях права предусматривается возможность юридического признания частично дееспособного лица полностью дееспособным. Например, в ч. 2 ст. 21 ГК РФ указано, что вступившее в брак лицо, не достигшее восемнадцатилетнего возраста, приобретает дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак;
- *ограниченная* — связана с принудительным ограничением правового статуса ранее полностью дееспособного индивида и либо представляет собой меру юридической ответственности (лишение права управления автомобилем за нарушение правил дорожного движения), либо является формой профилактического или же правовосстановительного характера

(ограничение дееспособности лица, злоупотребляющего алкоголем в случае, если его поведение влечет ухудшение материального положения иждивенцев).

По своему содержанию индивидуальная дееспособность подразделяется на общую и специальную.

Дееспособность коллективных субъектов возникает одновременно с правоспособностью, то есть в момент официального признания (юридической регистрации) данного образования в качестве субъекта права. Как и у индивидуальных субъектов, дееспособность субъектов коллективного характера подразделяется на общую и специальную. При этом обладание специальной дееспособностью зависит как от специальной правоспособности (субъект изначально создается в целях осуществления определенного вида деятельности), так и от наличия специального разрешения (аккредитации, лицензии и т.п.) компетентного государственного органа на осуществление конкретных функциональных полномочий. Например, в Конституции России закрепляется положение, в соответствии с которым государство передает часть своих функций органам местного самоуправления и наделяет их в связи с этим соответствующими полномочиями.

Деление системы права на частное и публичное позволяет классифицировать субъектов правовых отношений в сфере частного права на физических и юридических лиц. В области публичного права коллективные субъекты правоотношений выступают носителями государственно-властных полномочий. Специальными субъектами в данной области выступают должностные лица. Это индивидуальные субъекты, но наделенные властной государственной компетенцией¹⁵.

Содержание правоотношений — это фактическое поведение субъектов правоотношений, в рамках которого реализуются их юридические права и обязанности по отношению друг к другу.

Субъективное право — это мера возможного поведения управомоченного лица по удовлетворению его интересов, обеспеченная юридическими обязанностями других лиц. Субъективное право предполагает три вида правомочий:

¹⁵ См.: Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. М.: Юрист, 2002. 414 с.; Правоведение: учебник для бакалавров / под ред. С.И. Некрасова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013. 629 с.

1) правомочия на собственные действия — обладая правом на поступление в вуз, лицо, имеющее общее среднее образование, вправе само решить, в какую образовательную организацию высшего образования подать заявление;

2) правомочия на чужие действия — заключается в праве требовать от обязанной стороны исполнения ее обязанностей. Например, гражданин вправе потребовать от суда рассмотрения поданного им иска в установленные законом сроки;

3) правомочия на притязания — сводится к возможности обращения управомоченного лица в соответствующую инстанцию с целью ее принудительного воздействия на обязанную сторону. Например, принудительное взыскание алиментов.

Юридическая обязанность — мера должного (необходимого) поведения, предписываемая обязанному лицу в целях удовлетворения интересов управомоченной стороны. Ее содержательная структура включает в себя два элемента:

1) обязанность осуществлять активные действия, направленные на удовлетворение позитивного интереса контрsubjекта (судья обязан рассмотреть дело, возбужденное по иску);

2) обязанность к бездействию — заключается в воздержании от действий, затрудняющих управомоченной стороне осуществление своих прав.

Таким образом, содержание правоотношения представлено комплексом взаимных (корреспондирующих) прав и обязанностей участвующих субъектов. От осуществления этих прав и обязанностей непосредственным образом зависит результативность определенного вида правоотношения.

1.5.4. Предпосылки правоотношений. Юридические факты, презумпции, фикции

Предпосылки правоотношений — это условия, с наличием которых связывается возможность конкретного правоотношения.

В качестве предпосылок правоотношения выделяют:

- норму права, в которой закрепляется теоретическая модель возможного правоотношения;
- субъектов права, наделенных соответствующей дееспособностью;

- факторы, инициирующие возникновение, изменение, прекращение конкретных правоотношений (юридические факты, презумпции, фикции).

Юридические факты — это конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений.

Признаки юридических фактов:

- по своему содержанию это реальные жизненные обстоятельства (явления);
- эти обстоятельства предусмотрены нормой права;
- влекут за собой наступление определенных юридически значимых последствий (как позитивного, так и негативного характера);
- свое формальное закрепление получают в гипотезе правовой нормы.

Виды юридических фактов по отношению к воле субъектов¹⁶ приведены на рис. 9.

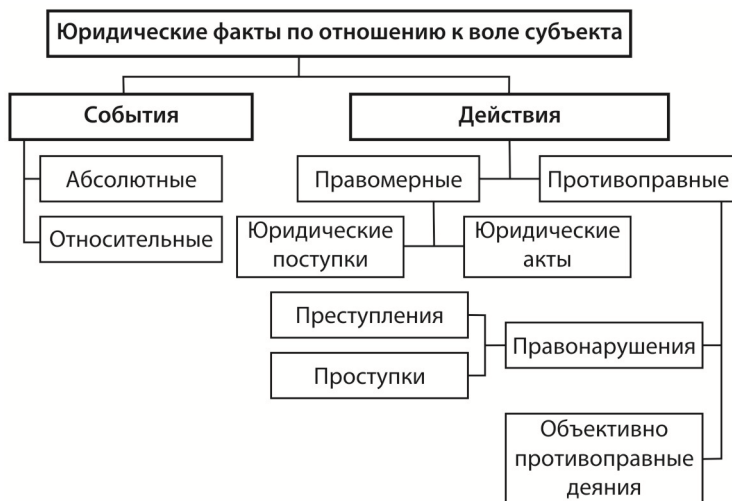


Рис. 9. Виды юридических фактов по отношению к воле субъекта

¹⁶ Баранов А.В. Указ. соч. С. 73.

Виды юридических фактов по связи с волей субъекта:

1) события — такие факты, которые не связаны с волеизъявлением участников конкретного правоотношения. События бывают: а) абсолютные, то есть естественные природные явления, которым придается юридическое значение в силу того, что они оказывают определенное воздействие на общественные отношения (стихийные бедствия, такие как землетрясения, наводнения, удары молнии, смерчи и другие); б) относительные, то есть события, которые не связаны с волеизъявлением участников конкретного правоотношения, но связаны с волей третьих лиц (поджог дома инициирует страховое правоотношение между собственником и страховой компанией);

2) действия — такие факты, которые связаны с волеизъявлением хотя бы одного из субъектов правоотношения. Действия с точки зрения соответствия правовым предписаниям: а) правомерные; б) противоправные.

Традиционно в юридической литературе в зависимости от отношения субъекта к последствиям все действия делятся:

- на акты — действия, порождающие правоотношения, последствия которых субъекты себе четко представляли и стремились к их наступлению (например, заключение сделки, умышленное совершение преступления);
- поступки — юридические факты, порождающие правоотношения, последствия которых субъекты себе не представляли, однако своими осознанными волевыми действиями обусловили их наступление (написание и опубликование книги приводит к возникновению авторского права и, как следствие, права на гонорар, на который автор в процессе творчества мог и не рассчитывать; поступком также является неумышленное правонарушение, совершенное, к примеру, в результате противоправной небрежности).

Юридические факты **по последствиям** делятся:

1) на правообразующие — вызывают возникновение правоотношения; в частности, возникновение семейных правоотношений связывается с юридическим фактом заключения брака;

2) правоизменяющие — влекут за собой изменение правоотношения (прежде всего изменение содержания прав и обязанностей субъектов);

3) правопрекращающие — прекращают правоотношение.

Нередко для возникновения предусмотренных правовой нормой юридических последствий необходим не один юридический факт, а их совокупность — фактический состав.

Фактический (юридический) состав — это совокупность юридических фактов, необходимых для наступления правовых последствий, предусмотренных нормой права (возникновение, изменение или прекращение правоотношения).

Например, для возникновения образовательного правоотношения между индивидом и высшим учебным заведением необходимо сочетание следующих юридических фактов: успешной сдачи экзаменов, приказа ректора о зачислении в вуз, начала учебного процесса.

Наряду с юридическими фактами в качестве факторов, инициирующих возникновение, изменение, прекращение правоотношений, могут выступать феномены, которые, не будучи юридическими фактами, тем не менее могут порождать юридические отношения. Это презумпции и фикции.

Юридическая презумпция (от *лат.* *praesumptio* — «предположение, вероятность») — обоснованное предположение, признаваемое истинным, пока не доказано обратное. Юридическая презумпция, положенная в основание соответствующего правоотношения, в ходе данного отношения либо доказывается, либо опровергается (презумпция невиновности — в уголовном и административном процессе, презумпция виновности — в гражданском процессе).

Основным отличием презумпции от юридического факта является вероятностный характер утверждения, положенного в основу конкретного правоотношения. Так, например, в соответствии с презумпцией невиновности лицо, привлекаемое к уголовной ответственности, считается невиновным до тех пор, пока его вина не будет доказана в порядке, который предусмотрен в действующем законе, и установлена вступившим в законную силу приговором суда (п. 1 ст. 14 УПК РФ). Подозреваемый или обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность (поскольку таковая изначально предполагается). В процессе рассмотрения дела наделенный соответствующей функциональной компетенцией субъект (следователь, судья) должен либо подтвердить презумпцию и прекратить дело, либо опровергнуть ее и представить доказательства, свидетельствующие о виновности лица и обуславливающие выне-

сение решения о применении к нему соответствующей меры юридической ответственности. При этом именно презумпцией невиновности объясняется положение, в соответствии с которым «все сомнения в виновности обвиняемого <...> толкуются в пользу обвиняемого» (п. 3 ст. 14 УПК РФ).

Юридическая фикция (от *лат.* *fictio* — «вымысел») — намеренно созданное, заведомо не соответствующее действительности положение, которому законодатель придает юридическую значимость и на основании которого в дальнейшем правоотношения возникают так же, как и на основании юридических фактов.

В качестве оснований правоотношений юридические фикции получили достаточно распространенный характер.

Например, в области семейного права предусматривается возможность лишения родительских прав родителей, не исполняющих своих обязанностей по отношению к детям и нарушающих их права и законные интересы. При этом решение суда о лишении фактического родителя ребенка родительских прав, естественно, не может прекратить отношений кровного родства между родителем и ребенком. Однако с точки зрения юридических последствий подобное решение тождественно последствиям физической смерти родителя. В частности, родитель, лишенный родительских прав, не имеет права требовать от своего фактического ребенка заботы в старости и т.п. Противоположной с точки зрения юридических последствий, однако тождественной по процедуре и юридической природе является юридическая фикция, связанная с судебным решением об усыновлении (удочерении) ребенка.

В уголовном праве примером юридической фикции является снятие судимости. В соответствии с п. 2 ст. 86 УК РФ «лицо, освобожденное от наказания, считается несудимым», при этом в соответствии с п. 6 этой же статьи «снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью». В частности, снятая судимость не учитывается при рецидиве преступлений и при назначении наказаний.

В гражданском праве в качестве юридической фикции рассматривается ничтожная сделка. Например, ст. 172 ГК РФ устанавливает, что «ничтожна сделка, совершенная несовершеннолетним, не достигшим четырнадцати лет».

Признание сделки ничтожной (фиктивной) говорит о том, что ее участники должны возвратить друг другу все полученное

в результате сделки в натуре, а при невозможности возвратить полученное в натуре возместить его стоимость в деньгах (ст. 171 ГК).

Контрольные вопросы по теме

1. Сформулируйте понятие правоотношения, назовите его общесоциальные и юридические признаки.
2. По каким критериям классифицируются правоотношения? Какие виды правоотношений вы можете назвать?
3. Назовите элементы юридического состава правоотношения и охарактеризуйте их.
4. Как соотносятся правоспособность и дееспособность?
5. Назовите и охарактеризуйте предпосылки правоотношений.

Тема 1.6. Реализация права

Учебные вопросы

- 1.6.1. Понятие и формы реализации норм права.
- 1.6.2. Применение: понятие, признаки, стадии.
- 1.6.3. Акты правоприменения.

1.6.1. Понятие и формы реализации норм права

Под **реализацией права** понимают претворение, воплощение предписаний юридических норм в жизнь путем обеспечения правомерного поведения субъектов общественных отношений, а также осуществления мер юридической ответственности в отношении правонарушителей.

Реализация права — это процесс результативного воздействия права на общественные отношения. Результатом правового воздействия является как совершение лицом активных действий, направленных на удовлетворение позитивных интересов (активное правомерное поведение), так и сознательное несовершение

действий, влекущих социально вредные последствия и признанных в силу этого противоправными (пассивное правомерное поведение). При этом реализация права всегда связана только с правомерным поведением людей, то есть таким поведением, которое соответствует правовым предписаниям.

По характеру деяний субъектов, степени их активности и направленности выделяют формы непосредственной реализации права (соблюдение, исполнение, использование) и особую опосредованную форму реализации — применение права¹⁷ (рис. 10).



Рис. 10. Формы реализации права

Соблюдение норм права возникает тогда, когда субъекты воздерживаются от совершения действий, запрещаемых правом. Это пассивная форма поведения субъектов в сфере правового регулирования. В большинстве случаев соблюдение права происходит незаметно. Именно поэтому его юридический характер ярко не проявляется. Например, нормами уголовного права устанавливается запрет противоправного завладения чужим имуществом (запрет кражи, грабежа, мошенничества и т.д.). Соответственно, несовершение названных деяний означает реализацию субъектом правового предписания (его соблюдение).

Исполнение норм права наблюдается тогда, когда субъекты своими активными действиями претворяют в жизнь возложенные на них юридические обязанности. Например, пассажир общественного транспорта, приобретая проездной билет, реализует

¹⁷ Баранов А.В. Указ. соч. С. 75.

юридическую обязанность — оплачивать проезд — и тем самым исполняет соответствующую норму права.

Использование норм права наступает тогда, когда субъекты совершают дозволенные законом действия. При этом решение о совершении либо несовершении того или иного действия принимается непосредственно субъектом, а реализацией нормы права является как активное (в форме действия), так и пассивное (в форме бездействия) поведение субъекта. Например, избирательное право считается реализованным (использованным) как в случае непосредственного участия гражданина в процессе голосования, так и в случае отказа от такого участия. Во втором случае считается, что гражданина устраивает любой результат выборов.

Рассмотренные формы реализации норм права принято называть формами непосредственной реализации потому, что во всех перечисленных случаях результативное воздействие права обеспечивается за счет осознанного, волевого поведения непосредственно заинтересованных субъектов. Непосредственная реализация права может осуществляться субъектами как в рамках правоотношений (участие в выборах, служба в вооруженных силах), так и вне правоотношений (отказ от использования избирательного права, несовершение кражи и т.д.).

1.6.2. Применение: понятие, признаки, стадии

В некоторых случаях соблюдения, исполнения и использования норм права непосредственно заинтересованным субъектом оказывается недостаточно для обеспечения полной реализации юридических предписаний. В этих случаях требуется вмешательство в процесс реализации права компетентных органов (должностных лиц), наделенных государственно-властными полномочиями. Например, назначение пенсии требует, помимо формального наличия оговоренных законом качеств, решения органа социального обеспечения; зачисление на учебу в вуз невозможно без приказа о зачислении (одного желания и факта успешной сдачи вступительных экзаменов недостаточно), выполнение обязанности военной службы предполагает издание приказа о призыве конкретного человека в вооруженные силы и т.п. Кроме того, в ряде случаев субъекты не могут самостоятельно разрешить спорную

ситуацию, возникшую в ходе правоотношения, и вынуждены обратиться за квалифицированной помощью к третьей стороне, в качестве которой, как правило, выступает государство в лице органов правосудия. Наконец, совершение лицом противоправного поступка предполагает привлечение его к юридической ответственности. Естественно, что в большинстве случаев правонарушитель пытается избежать ответственности, поэтому необходим механизм принудительного вовлечения его в соответствующее правоотношение.

Во всех перечисленных случаях для результативного воздействия права на общественные отношения требуется участие в этих отношениях субъектов, принимающих от имени государства властные решения, которые связаны с реализацией права в рамках конкретной ситуации. Поэтому выделяется четвертая форма реализации права — применение.

Применение права — это осуществляемая от имени государства в специально установленных законом формах властно-распорядительная деятельность компетентных органов, направленная на обеспечение условий реализации субъективных прав и юридических обязанностей, разрешение спорных ситуаций между субъектами правоотношений, осуществление мер юридической ответственности в отношении правонарушителей.

Применение права как особая форма реализации отличается от форм непосредственной реализации рядом особенностей:

1) по своей сущности применение права — это властно-распорядительная деятельность, осуществляемая от имени государства компетентными государственными органами (ОВД, судами, таможенными органами и другими), а также негосударственными органами (организациями, учреждениями), которым государство делегирует полномочия в правоприменительной сфере (органы местного самоуправления, третейские суды и другие);

2) применение права всегда происходит в рамках специфических правоотношений — властеотношений. Правовое положение участников в таких правоотношениях различно. Субъект, осуществляющий правоприменение, действует от имени государства и поэтому обладает властными полномочиями по отношению к субъекту, непосредственные интересы которого затрагиваются в процессе правоприменения. Последний может быть вовлечен в правоприменительное отношение принудительно (принудительное вовлечение правонарушителя в уголовно-процессуальное отношение);

3) правоприменительная деятельность осуществляется в особых, установленных законом формах, в порядке предусмотренных законом процедур, в течение определенных сроков;

4) применение права — это комплексная форма реализации юридических предписаний. Применяя норму, правоприменительный орган одновременно исполняет требования правовых норм (обязанность рассмотреть дело и принять решение), использует закрепленные в нормах возможности (право принимать любое справедливое решение в пределах, установленных законом), а также соблюдает установленные запреты (недопустимость превышения функциональных полномочий);

5) применение права — не единовременное явление, а сложный процесс, состоящий из ряда последовательных стадий (этапов);

6) конечным результатом применения права в любом случае является вынесение акта применения права (индивидуального правового акта).

Правоприменительная деятельность — это сложный процесс, который невозможен без последовательных, взаимосвязанных и взаимообусловленных действий правоприменителя.

На рис. 11 приведен ряд оснований¹⁸, присущих применению.

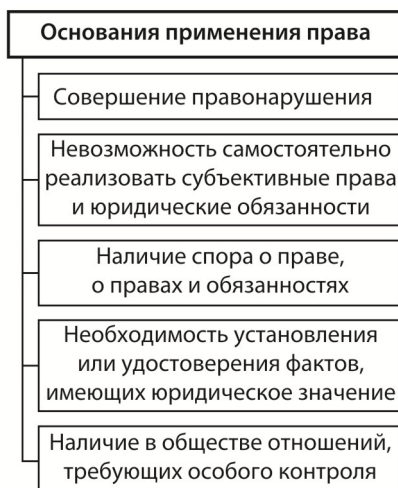


Рис. 11. Основания применения права

¹⁸ Баранов А.В. Указ. соч. С. 75.

Выделяется **три стадии применения права.**

1. *Установление фактических обстоятельств дела.* На этой стадии правоприменитель должен собрать и проанализировать материалы, имеющие юридическое значение по делу и позволяющие представить наиболее близкую к реальности картину произошедшего.

В зависимости от сложности фактических обстоятельств и их сущности они устанавливаются различными лицами и процесс их установления представляет собой неодинаковую по степени сложности деятельность. Фактические обстоятельства различаются в зависимости от сферы общественных отношений, где они произошли, и поэтому влекут за собой разные последствия. Одни имеют положительное значение и оценку, другие — отрицательное. С первыми связывается положительное воздействие, со вторыми — применение государственно-правовых санкций к виновным в правонарушениях.

2. *Установление юридической основы дела.* Данная стадия является основной в процессе применения права. Она, в свою очередь, складывается из ряда «подстадий», к числу которых следует отнести:

- выбор нормы права и анализ ее действия в пространстве, во времени и по кругу лиц;
- толкование нормы и разрешение возможных коллизий норм;
- юридическую квалификацию фактических обстоятельств дела.

Выбор нормы права и анализ ее действия в пространстве, во времени и по кругу лиц предполагает изучение нормативно-правовой базы с целью установления нормы (группы норм), в предписании которой закрепляется типовой вариант поведения, соответствующий фактическим материалам конкретного дела. Анализ выбранной правовой нормы предполагает тщательную проверку ее действия во времени, в пространстве и по кругу лиц.

Толкование нормы и разрешение возможных коллизий норм предполагает мыслительный процесс, в ходе которого правоприменитель уясняет для себя сущность выбранной нормы, проверяет, не допущено ли в тексте ошибок, не изменена ли данная норма. При этом следует пользоваться текстом, опубликованным в официальном издании.

В процессе выбора нормы права и ее последующего толкования правоприменитель может столкнуться с ситуацией, когда имеют

место несколько норм, каждая из которых в принципе может быть применена для юридической квалификации фактических обстоятельств дела. Причем нередко предписания, закрепленные в этих нормах, носят противоречивый характер, что, естественно, затрудняет процесс юридической квалификации. Такая ситуация называется коллизией норм и связана прежде всего с несогласованностью действий органов, участвующих в законодательной деятельности.

Разрешение коллизии норм осуществляется в соответствии с рядом принципов, к числу которых нужно отнести следующие. При возникновении коллизии норм:

- закрепленных в законах и подзаконных актах — предпочтение следует отдавать нормам, закрепленным в законах;
- закрепленных в нормативных актах федерального и регионального уровней — предпочтение следует отдавать нормам, закрепленным в актах федерального уровня;
- закрепленных в нормативных актах, изданных одним органом, — предпочтение следует отдавать нормам, закрепленным в более позднем по времени издания акте;
- закрепленных в одноуровневых актах общего и специального характера — предпочтение следует отдавать нормам, закрепленным в актах специального характера, и т.д.

Коллизия считается разрешенной тогда, когда правоприменитель определил для себя конкретную норму конкретного нормативно-правового акта, в соответствии с которой он собирается осуществлять юридическую квалификацию фактических обстоятельств дела.

Юридическая квалификация фактических обстоятельств дела предполагает процесс установления формально-юридической связи между фактическими обстоятельствами дела (его материальной основой) и выбранной нормой права (юридической основой).

Чтобы правильно определить юридическую значимость обстоятельств дела, правоприменитель должен представлять себе систему права в ее целостности и единстве, иметь возможность выбрать именно ту правовую норму (или нормы), которая предусматривает данный случай, на него рассчитана. Неправильная юридическая квалификация в большинстве случаев влечет за собой неправильное разрешение дела по существу.

3. Вынесение решения компетентным органом и доведение этого решения до заинтересованных лиц. Это завершающая и наи-

более значимая с юридической точки зрения стадия процесса применения нормы права. Первые две стадии носят подготовительный характер и направлены на обеспечение условий, позволяющих выработать и принять объективное решение по рассматриваемому делу. Перед вынесением конкретного решения правоприменитель должен еще раз убедиться в том, что обстоятельства дела исследованы правильно и с достаточной полнотой, что они достоверны и им дана правильная юридическая оценка, что применяемая норма права относится именно к данному случаю. На основании такого убеждения выносится властное решение.

В зависимости от сложности дела, характера применяемой правовой нормы устанавливается различная процедура принятия решения. По одним делам решения принимаются тайным голосованием, по другим — открытым, по третьим — единолично должностным лицом. После того как решение принято, оно объявляется заинтересованным лицам.

Принятое решение оформляется путем издания акта применения права. Издание правоприменительного акта означает окончание процесса применения права и является предпосылкой и условием начала процесса реализации принятого решения.

1.6.3. Акты правоприменения

Акт применения права — это правовой акт, содержащий индивидуальное властное предписание компетентного органа (должностного лица), принимаемый от имени государства в результате разрешения конкретного юридического дела и обеспечиваемый системой государственных гарантий и санкций.

Правоприменительные акты, проявляя общеобязательную государственную волю, выступают как внешнее выражение права. Иными словами, акт применения права в определенном смысле — правовая норма в реальном бытии. Неслучайно очень часто гражданам составляют представление о праве, о государственной воле на основе соприкосновения с правоприменительными актами.

Правоприменительный акт может быть представлен как определенный логический вывод, сделанный на основе анализа фактов и юридических оснований конкретного дела. Кроме того, правоприменительный акт выступает в качестве юридического

факта (либо составного элемента фактического состава) и является основанием для возникновения, изменения или прекращения правоотношения.

Основные признаки актов применения права:

- носит властный характер — содержащиеся в нем предписания имеют обязательное значение для всех, к кому они относятся, и в необходимых случаях могут быть реализованы принудительным путем; например, отказ от добровольного выполнения судебного решения в гражданско-процессуальной сфере приводит к «включению» механизма принудительного исполнительного производства;
- является индивидуальным правовым актом — принимается в результате разрешения конкретного юридического дела и действует в отношении строго определенного круга лиц;
- является актом одноразового действия, поскольку закрепляемое в нем предписание носит казуальный характер (посвящено правовому регулированию в рамках конкретной жизненной ситуации, в отношении конкретных лиц);
- обладает особой формой выражения — наиболее распространенной формой выражения актов применения права является документальная (письменная) форма; вместе с тем акты применения права могут быть выражены в устной (устный приказ, распоряжение) и конклюдентной (в форме сигнала) формах. В отличие от актов применения права, нормативно-правовые акты выражаются исключительно в документальной форме.

Как правило, документальные акты применения права характеризуются четырехзвенной структурой. Например, судебное решение должно иметь следующие обязательные элементы:

1) вводную часть, в которой указывается наименование (решение, определение, приговор, постановление), название и состав органа правосудия, принявшего решение, место и время принятия, предмет судебного разбирательства, конкретный адресат;

2) описательную часть, где излагаются фактические обстоятельства дела, указываются мотивы к возбуждению дела и заявленные при этом требования;

3) мотивировочную часть, дающую обоснование принятого решения, где указывается на обстоятельства, достоверно установленные в процессе правосудия, мотивы, по которым принимаются

или отвергаются соответствующие доказательства, выводы, которыми обосновывается выбор юридических норм и принимаемое решение;

4) резолютивную часть, в которой излагается содержания решения, указание на те последствия, которые вытекают из нормы права и данного правоприменительного акта.

Классификация актов применения права производится по различным основаниям.

В зависимости от реализуемой функции права:

1) *регулятивные акты* — направлены на обеспечение реализации субъективных прав и юридических обязанностей субъектов правоотношений в случаях, когда реализация права в рамках непосредственной формы невозможна (например, приказ ректора учебного заведения о зачислении в вуз; решение органа социального обеспечения о назначении пенсии и т.п.);

2) *охранительные акты* — направлены на защиту определенных юридическими нормами правил поведения от противоправных посягательств, а также реализацию мер юридической ответственности за правонарушения (например, приговор суда, постановление прокурора о возбуждении уголовного дела и т.п.).

По типу правового регулирования:

1) *регистрационные акты* — формально закрепляют и в последующем удостоверяют фактическое состояние, в котором пребывает субъект в данный период (регистрация в списках избирателей, постоянная и временная регистрация места жительства и т.п.);

2) *разрешительные акты* — выражают дозволение компетентного органа на использование конкретным субъектом конкретного права с учетом обстоятельств — времени, места, условий, порядка реализации и т.д. (к таким актам можно отнести принятие органами внутренних дел решения о разрешении приобретения газового или охотничьего оружия и т.п.);

3) *запретительные акты* — содержат запрет на совершение определенных действий (например, решение о лишении владельца автомобиля права на управление автотранспортным средством);

4) *ограничительные акты* — устанавливают перечень ограничений в отношении конкретного субъекта (например, освобождение лица из-под стражи под подписку о невыезде).

Контрольные вопросы по теме

1. Что такое реализация права?
2. Назовите формы непосредственной реализации права.
3. В чем состоит особенность реализации права путем его применения?
4. Какие этапы включает в себя процесс правоприменения?

Тема 1.7. Правонарушение и юридическая ответственность

Учебные вопросы

- 1.7.1. Понятие и признаки правонарушения.
- 1.7.2. Юридический состав правонарушения.
- 1.7.3. Виды правонарушений.
- 1.7.4. Юридическая ответственность: понятие, признаки, основания и цели.
- 1.7.5. Виды юридической ответственности.

1.7.1. Понятие и признаки правонарушения

Правонарушения представляют собой социально-юридический антипод правомерного поведения, выраженного в правоотношениях. Если в качестве правоотношений рассматриваются урегулированные и охраняемые правом общественные отношения, то правонарушение предполагает поведение, противоположное закрепляемым в правовых нормах предписаниям (если в правовой норме предусматривается обязанность субъекта исполнить определенное требование, то правонарушением будет считаться отказ от исполнения либо несоблюдение порядка исполнения; если в правовой норме содержится запрет, то правонарушением будет считаться совершение субъектом запрещенного поступка).

Несмотря на то что проблемам правонарушения в научной литературе традиционно уделяется значительное внимание, многие стороны этого явления остаются спорными, до конца не выясненными. Вместе с тем обобщение различных научных подходов позволяет выделить **ряд сущностных признаков**, которые используются при характеристике данного феномена практически всеми авторами:

1) правонарушение — это фактическое деяние, выражающееся в реальном действии или бездействии. Не могут считаться правонарушениями мысли, чувства, политические и религиозные воззрения, не выраженные в действиях. Не считаются правонарушениями и качества, свойства личности, национальность, родственные связи человека и т.д.;

2) правонарушение — это осознанное (лицо самостоятельно контролирует свое поведение и предвидит его возможные последствия), волевое (совершаемое добровольно, то есть без принуждения) деяние;

3) правонарушение — это противоправное деяние. Юридическая оценка (квалификация) деяния в качестве противоправного осуществляется в соответствии с действующим законодательством. Не является правонарушением деяние, прямо не предусмотренное в качестве такового законом;

4) правонарушение — это виновное деяние. Вина означает осознание лицом противоправности своего поведения и связанных с ним результатов, а также признание лица виновным в совершении противоправного деяния компетентным государственным органом;

5) правонарушение — социально вредное деяние. Совершение правонарушения предполагает причинение социального вреда (фактического, возможного). Как правило, правонарушение наносит фактический вред интересам личности, общества, государства. Вместе с тем деяние может и не причинить реального вреда, а лишь поставить социальные ценности под угрозу (например, нетрезвое состояние водителя, незаконное хранение оружия, несоблюдение техники безопасности, создание преступной группы и т.д.);

6) правонарушение — это деяние, совершенное правосубъектным лицом. Отсутствие у лица соответствующей отраслевой правосубъектности исключает его виновность за деяние, признаваемое противоправным нормами данной отрасли;

7) правонарушение — это ответственное деяние. Совершение правонарушения является основанием для привлечения правонарушителя к юридической ответственности, выражающейся в применении к нему принудительных мер негативного характера, адекватных причиненному вреду.

Правонарушение — это противоправное, общественно вредное, виновное деяние правосубъектного лица, за которое государством предусмотрена юридическая ответственность.

1.7.2. Юридический состав правонарушения

Состав правонарушения — это система объективных и субъективных элементов деяния, признаки которых предусмотрены в диспозиции правовой нормы, определяющей данное деяние в качестве правонарушения.

Согласно классической теоретической модели, в целом принятой российской юридической наукой и практикой, элементами (подсистемами) состава правонарушения являются объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона¹⁹ (рис. 12).



Рис. 12. Состав правонарушения

Деяние может быть квалифицировано как правонарушение только при наличии всех названных элементов.

Объект правонарушения — это общественные отношения, охраняемые нормами права, на которые направлено противоправное посягательство.

В теории уголовного права выделяют общий, родового и непосредственный объекты преступлений, которые соотносятся как философские категории «общее», «особенное», «единичное». Дан-

¹⁹ Баранов А.В. Указ. соч. С. 82.

ная классификация применима к объектам всех правонарушений и вполне может быть воспринята общей теорией права.

Общий объект правонарушения — это всегда общественные отношения, охраняемые правом, той или иной его отраслью.

Родовой объект правонарушения — группа однородных общественных отношений, на которые посягает правонарушитель.

Непосредственный объект правонарушения (предмет) — это конкретные блага, интересы личности, ее здоровье, честь, достоинство, имущество и т.п., на которые посягает правонарушитель²⁰.

Например, применительно к правонарушениям, связанным с противоправным завладением собственностью в качестве общего объекта, будут выступать все охраняемые законом общественные отношения (в данном случае объект отождествляется с правопорядком), родовой объект конкретизирует эти отношения, сводя их к отношениям собственности. Наконец, непосредственный объект (предмет) правонарушения — это то имущество (автомобиль, бытовая техника, деньги и т.п.), на которое посягает правонарушитель.

Объективная сторона правонарушения — это внешнее проявление противоправного деяния, характеризующееся рядом признаков: формой совершения (действием, бездействием), временем, местом, орудием совершения правонарушения, вредоносным результатом и причинно-следственной связью между деянием и наступившими общественно вредными последствиями.

Основные элементы объективной стороны любого правонарушения²¹ приведены на рис. 13.



Рис. 13. Структура объективной стороны правонарушения

²⁰ Ромашов Р.А. Указ. соч. С. 103.

²¹ Баранов А.В. Указ. соч. С. 83.

Противоправное деяние — осознанный волевой поступок, противоправность которого закреплена в действующем законодательстве.

Вред, причиненный деянием, — неблагоприятные и потому нежелательные последствия, наступившие в результате правонарушения. Эти последствия могут быть имущественного, неимущественного, организационного, личного или иного характера.

Причинно-следственная связь между деянием и наступившим вредом.

Субъект правонарушения — это обладающее правосубъектностью лицо, поведение которого признается противоправным действующим законодательством.

В качестве субъектов правонарушений могут выступать как индивиды (индивидуальные субъекты), так и организованные социальные группы (коллективные субъекты). По российскому законодательству субъектами правонарушения выступают индивиды и социальные группы, обладающие свойствами физических и юридических лиц.

Субъектом правонарушения может быть *физическое лицо* (то есть индивид), достигшее к моменту совершения противоправного деяния установленного законодательством возраста (в уголовном праве — 16 лет, за совершение тяжких преступлений — 14 лет, в административном праве — 16 лет и т.д.), отдающее отчет о своих действиях и способное руководить ими. Физическое лицо, совершившее преступление и признанное судом на момент его совершения невменяемым, не привлекается к уголовной ответственности и подвергается принудительному лечению.

Юридическое лицо по российскому законодательству, в отличие от законодательства других стран (например, УК Франции), не является субъектом уголовных правонарушений (то есть преступлений), но может быть субъектом некоторых проступков (например, административных или гражданско-правовых). В ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности и быть истцом и ответчиком в суде.

Субъективная сторона правонарушения — внутреннее, психическое отношение правонарушителя к совершаемому деянию и общественно-вредным последствиям этого деяния.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется виной, мотивом, целью²² (рис. 14).

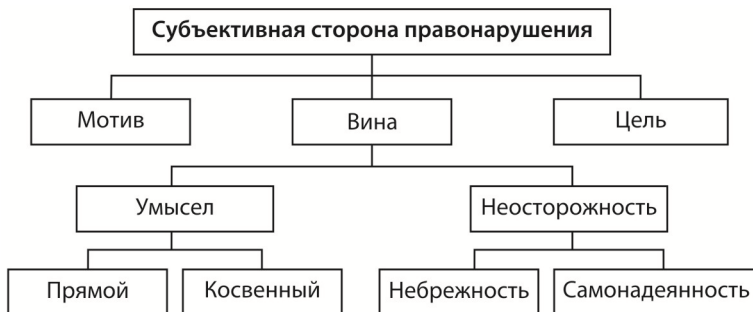


Рис. 14. Состав субъективной стороны правонарушения

Вина — это основной признак субъективной стороны правонарушения. Наличие вины является обязательным условием признания лица, совершившего социально вредный поступок, правонарушителем. Вина может быть как умышленной, так и неосторожной.

Умышленная вина предполагает наличие прямого либо косвенного умысла:

- прямой умысел означает, что лицо осознавало возможность наступления вредоносных последствий своего противоправного поведения, желало этих последствий и стремилось к их наступлению;
- косвенный умысел означает, что лицо осознавало возможность наступления вредоносных последствий своего противоправного поведения, допускало такую возможность, однако относилось к ней равнодушно.

Мотив правонарушения — внутреннее побуждение лица к совершению правонарушения. В качестве мотивационных факторов, инициировавших противоправное деяние, могут рассматриваться личная обида, корысть, страх и т.п.

²² Баранов А.В. Указ. соч. С. 83.

Цель правонарушения — результат, к которому стремился (явно или косвенно) субъект в процессе подготовки и совершения правонарушения. Например, целью кражи является завладение чужим имуществом.

Вместе с тем далеко не всегда субъект правонарушения, совершая противоправное деяние, действует в соответствии с мотивом и преследует конкретную цель. В этих случаях имеют место *неосторожные формы вины*, к которым относятся противоправная самонадеянность и противоправная небрежность:

- при противоправной самонадеянности лицо осознает противоправность своего деяния, предвидит возможность наступления вредоносного результата, но легкомысленно рассчитывает избежать негативных последствий;
- при противоправной небрежности лицо не предполагает наступления негативных последствий совершаемого поступка, хотя по роду своей деятельности могло и должно предполагать.

1.7.3. Виды правонарушений

В отечественной юриспруденции все правонарушения делятся по степени общественной опасности на **проступки** и **преступления**.

Поэтому в целях юридической квалификации деяния в качестве преступления (проступка) используют формально-юридический критерий, в соответствии с которым **преступлением** признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное уголовным законом под угрозой наказания. Соответственно не является преступлением деяние, прямо не предусмотренное в качестве такого уголовным законом.

В свою очередь в качестве **проступков** выступают правонарушения, посягающие на управленческие, трудовые, имущественные и иные социальные отношения и не достигающие степени общественной опасности преступления.

Проступки как разновидность правонарушений крайне неоднородны и в зависимости от сферы общественных отношений, в которой они совершаются, делятся на административные, дисциплинарные, гражданско-правовые и т.д.

Административный проступок — это противоправное виновное деяние, посягающее на государственный или общественный порядок, различные формы собственности, права и свободы граждан, на установленный порядок управления, за которое предусмотрена административная ответственность. В ч. 1 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дается следующее определение: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Дисциплинарный проступок — нарушение рабочими и служащими предприятий, учреждений, иных организаций правил внутреннего трудового распорядка, служебной дисциплины, невыполнение служебных обязанностей. Совершая дисциплинарный проступок, правонарушитель дезорганизует нормальную деятельность трудовых коллективов, воинских и военизированных подразделений, нарушает трудовую и служебную дисциплину (совершает прогулы, опаздывает на работу (службу), пропускает учебные занятия, не выполняет распоряжений администрации и т.д.). Ответственность за совершение дисциплинарных правонарушений предусматривается в различных ведомственных и локальных нормативно-правовых актах. Например, дисциплинарные проступки предусматриваются воинскими уставами, так как наносят ущерб служебной, воинской или учебной дисциплине, мешают организации и сплочению коллективов, выполнению поставленных перед ними задач.

Гражданско-правовой проступок — нарушение обязательств, возникающих у субъектов вследствие заключения договорных отношений (трудовых, имущественных, семейных и других). Этот вид правонарушений выражается в нанесении имущественного вреда, состоящего в неисполнении обязательства по договорам, в распространении сведений, порочащих честь и достоинство гражданина. Такие дела рассматриваются судами, в том числе и арбитражными, которые восстанавливают нарушенное право путем применения восстановительных санкций имущественного и неимущественного характера.

1.7.4. Юридическая ответственность: понятие, признаки, основания и цели

Юридическая ответственность — это форма правового воздействия, связанная с возложением на субъектов права обязанности претерпевать определенные лишения (неблагоприятные последствия), предусмотренные санкциями юридических норм и обеспеченные мерами государственного принуждения.

В соответствии с данным определением можно выделить **основные признаки** юридической ответственности:

- юридическая ответственность применяется в случае совершения правонарушения и носит персонифицированный характер;
- вид и мера юридической ответственности устанавливаются санкцией юридической нормы;
- юридическая ответственность обеспечивается мерами государственного принуждения;
- реализация юридической ответственности осуществляется в форме правоприменительных отношений;
- юридическая ответственность предполагает наступление негативных последствий (лишений) для правонарушителя — ущемление его прав (лишение свободы, родительских прав и другие), возложение на него новых дополнительных обязанностей (выплата определенной суммы, совершение каких-либо действий и другие). Таким образом, юридическая ответственность может наступать в форме лишений личного, организационного либо имущественного характера.

Цели юридической ответственности:

- защита правопорядка и личности от противоправных посягательств;
- восстановление нарушенного права;
- воспитание граждан в духе строгого соблюдения действующих законов;
- примирение правонарушителя с обществом;
- наказание (кара) правонарушителя.

Следует отметить, что особое значение для реализации юридической ответственности имеет наличие в деянии элементов состава правонарушения. Факт правонарушения указывает на момент возникновения процедуры юридической ответственности и поро-

дает определенные правоотношения, участниками которых выступают правоохранительные органы государства, с одной стороны, и субъект, совершивший противоправное деяние, — с другой.

Функции юридической ответственности²³ представлены на рис. 15.



Рис. 15. Функции юридической ответственности

На рис. 16 приведены **принципы юридической ответственности**²⁴.



Рис. 16. Принципы юридической ответственности

²³ Баранов А.В. Указ. соч. С. 85.

²⁴ Там же.

Принцип законности означает реализацию юридической ответственности в четком соответствии с требованиями, которые закреплены в действующем законодательстве. Главное требование законности заключается в том, чтобы ответственность имела место лишь за деяния, предусмотренные законом, и только в установленных законом пределах.

Принцип справедливости юридической ответственности проявляется в следующей системе формальных требований:

- закон, устанавливающий ответственность или усиливающий ее, не имеет обратной силы;
- за одно нарушение возможно лишь одно наказание;
- ответственность несет лишь тот, кто совершил правонарушение;
- вид и мера наказания зависят от тяжести правонарушения;
- если вред, причиненный правонарушением, имеет обратимый характер, юридическая ответственность должна обеспечить его восполнение.

Принцип неотвратимости наказания означает его неизбежность. Ни одно правонарушение не должно оставаться нераскрытым и безнаказанным.

Принцип своевременности означает, что наибольшей эффективности меры юридической ответственности, как правило, достигают в максимально короткие сроки после совершенного правонарушения.

Принцип целесообразности предполагает соответствие избираемой в отношении нарушителя меры воздействия целям юридической ответственности.

Целесообразность также означает индивидуализацию карательных мер в зависимости от тяжести совершенного правонарушения, свойств личности нарушителя, обстоятельств совершения правонарушения.

Принцип целесообразности предполагает возможность замены юридической ответственности иными мерами воздействия, если цели юридической ответственности могут быть достигнуты без ее осуществления. К числу альтернативных мер можно отнести, например, меры общественного воздействия, отсрочку от исполнения наказания, освобождение от наказания вследствие амнистии и т.д.

1.7.5. Виды юридической ответственности

В теории права классификация видов юридической ответственности производится по самым различным основаниям, но наибольшее распространение получила градация по таким критериям, как временная направленность, цели и предмет правового регулирования.

Обстоятельства, исключающие юридическую ответственность²⁵, приведены на рис. 17.



Рис. 17. Обстоятельства, исключающие юридическую ответственность

По отраслевому критерию различают ответственность уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную.

Уголовно-правовая ответственность наступает за совершение преступлений и поэтому представляет собой наиболее суровый вид юридической ответственности. В Российской Федерации исчерпывающий перечень преступлений зафиксирован в Уголовном кодексе. Порядок привлечения к уголовной ответственности регламентируется Уголовно-процессуальным кодексом. Решение о применении к лицу меры уголовно-правовой ответственности может принять только суд. Согласно российскому законодательству

²⁵ Баранов А.В. Указ. соч. С. 87.

к уголовно-правовой ответственности могут привлекаться только физические лица. Организация не может рассматриваться в качестве субъекта уголовно-правовой ответственности.

Уголовно-правовая ответственность предполагает следующие виды наказаний: лишение свободы, лишение субъективного права, принудительные работы и т.д.

Административно-правовая ответственность наступает за административные проступки при условии, что: 1) правонарушение не достигает такой степени общественной вредности, преодоление которой требует возложения уголовной ответственности; 2) правонарушение не является, как правило, дисциплинарным проступком (упущением по службе, нарушением трудовой дисциплины), а если и является таковым, то в этом случае противоправным поведением нарушается не только трудовая дисциплина, но и порядок управления и ответственность на правонарушителя возлагается органом, которому он не подчинен в служебном порядке; 3) целью возложения ответственности не является возмещение причиненного имущественного вреда.

Виды административных взысканий: предупреждение, штраф, возмездное изъятие или конфискация определенных предметов, административный арест и другие.

Гражданско-правовая ответственность наступает за нарушения обязательств имущественного и личного неимущественного характера, вытекающих из условий договора между субъектами, либо из фактического состояния ответственного субъекта (обязанность родителей нести гражданско-правовую ответственность за поступки несовершеннолетних детей). Основной целью гражданско-правовой ответственности является возмещение ущерба, причиненного гражданско-правовым проступком.

Меры гражданско-правовой ответственности: принудительное списание денежных средств, банкротство, досрочное прекращение договорных отношений и т.п.

Дисциплинарная ответственность наступает за совершение дисциплинарного проступка, то есть за виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником своих трудовых обязанностей.

Различают три вида дисциплинарной ответственности: общая (на основании Трудового кодекса), специальная (на основе уставов, положений о дисциплине) и в порядке подчиненности

(для руководителей предприятий, учреждений, организаций и их заместителей).

Контрольные вопросы по теме

1. Сформулируйте определение правонарушения и перечислите его признаки.
2. Какие структурные элементы объединяются в рамках юридического состава правонарушения?
3. В чем отличие проступка от преступления?
4. Что такое юридическая ответственность?
5. Перечислите основные признаки и принципы юридической ответственности.
6. Какие виды юридической ответственности вы знаете?

РАЗДЕЛ 2

Основы конституционного права

Тема 2.1. Понятие и предмет конституционного права

Учебные вопросы

- 2.1.1. Понятие, предмет и метод конституционного права.
- 2.1.2. Конституционно-правовые нормы и институты.
- 2.1.3. Конституционно-правовые отношения и их субъекты.
- 2.1.4. Источники конституционного права России.

2.1.1. Понятие, предмет и метод конституционного права

Традиционно термин «конституционное право» в правоведении рассматривается в трех аспектах: как отрасль права конкретного государства, как наука и как учебная дисциплина в системе высшего юридического образования.

Конституционное право России является важной составной частью национального права, представляет совокупность правовых норм, установленных и охраняемых государством. Конституционное право определяет структуру, принципы организации, порядок деятельности, общую компетенцию органов государственной власти, отношения с ней человека и гражданина. Предметом конституционного права России также являются наиболее значимые общественные отношения в политической, экономической, социальной, духовной сферах жизнедеятельности общества, регулируемые нормами конституционного права. М.В. Баглай сводит эти отношения в два блока: по поводу устройства государства и организации государственной власти (властеотношения) и по поводу

охраны прав и свобод человека (отношения между человеком и государством)²⁶.

Регулирование устройства государства и организации государственной власти осуществляется путем установления основополагающих положений, принципов, определяющих качественную характеристику государства. К ним относятся народовластие, государственный суверенитет, разделение властей, форма правления, форма государственно-территориального устройства, а также определение субъектов государственной власти и способов ее реализации. Этим объясняется основополагающий характер данной отрасли права.

Особенность предмета конституционного права состоит в том, что конституционно-правовое регулирование общественных отношений в различных сферах жизни, охватываемых данной отраслью, неодинаково. В одних сферах жизни общества нормы конституционного права регулируют лишь основополагающие отношения (например, правовой статус личности), в других — предметом конституционного права охватывается весь комплекс общественных отношений. Это прежде всего отношения, которые связаны с устройством государства, организацией государственной власти, всей политической системы общества и служат основой формирования всех других общественных отношений. Таким образом, предметом конституционного права являются те отношения, которые можно назвать базовыми, основополагающими в каждой из областей жизни. Это отношения, систематизирующие, оформляющие целостность общества, его единство как организованной и функционирующей структуры, основанной на общих началах политического, экономического и социального устройства.

Однако есть и такие сферы общественных отношений, где конституционное право работает постоянно и непосредственно, восполняя проблемы отраслевого законодательства или разрешая противоречия отраслевых норм конституционным.

Применительно к отрасли права конституционное право можно определить как ведущую, центральную отрасль национального права, которая представляет собой систему правовых норм, регулирующих важнейшие общественные отношения, механизм

²⁶ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 17.

осуществления народовластия и которая характеризуется особым юридическим режимом и предметом регулирования²⁷.

Как и любая отрасль права, конституционное право воздействует на общественные отношения присущими ему правовыми методами, под которыми понимается совокупность приемов, средств, форм правового воздействия на общественные отношения и их участников. Традиционно в конституционном праве существуют такие методы воздействия на общественные отношения, как установление прав, возложение обязанностей и ответственности, дозволение и запрет.

Основными методами являются метод регулирующего воздействия, предписывающий участникам общественных отношений вести себя определенным образом, и охранительный метод, особенностями которого являются его учредительный, императивный, универсальный характер.

Место конституционного права в системе российского права. Система права каждого государства состоит из множества отраслей, среди которых конституционное право занимает ведущее место. Оно обусловлено значимостью общественных отношений, регулируемых этой отраслью права, а также тем, что конституционное право находится в центре взаимодействия всех отраслей национального права. В конституционном праве провозглашаются такие положения, которые служат исходными принципами, основами других отраслей права.

Конституционное право приобретает ведущий характер в системе права, так как именно с него начинается формирование (необязательно исторически, но логически последовательно) всей системы национального права, всех отраслей, и в этом заключается его системообразующая роль.

Конституционное право — ведущая отрасль в системе права Российской Федерации. Совокупность конституционно-правовых норм закрепляет и регулирует общественные отношения, определяющие принципы и общие основы устройства общества и государства, управления общественными процессами, задает ориентиры правового регулирования во всех иных сферах общественных отношений.

²⁷ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд. М.: Проспект, 2010. С. 13–18.

2.1.2. Конституционно-правовые нормы и институты

Конституционно-правовые нормы — это установленные государством общеобязательные правила поведения, которые регулируют отношения и связи в предмете конституционного права. Конституционно-правовые нормы формируют общеобязательные правила поведения, рассчитанные на определенные условия и многократное действие.

Нормы конституционного права имеют общие признаки, присущие всем правовым нормам, невзирая на их отраслевую принадлежность, и особенные, выделяющие их в самостоятельную часть системы права.

Особенность норм конституционного права обуславливается их отраслевой принадлежностью, определяется предметом самой отрасли права.

Отличительные черты конституционно-правовых норм:

1) комплексный характер, что, однако, не подменяет других отраслевых норм (например, деятельность Правительства РФ регулируется и нормами административного права);

2) особое содержание, определяемое спецификой предмета регулирования;

3) системность и согласованный характер конституционно-правовых норм, что выражается в установлении, уяснении, толковании и применении конституционно-правовых норм;

4) основополагающий источник — Конституция, обладающая высшей юридической силой во всей системе права;

5) наличие большого количества норм общерегулятивного характера (нормы-принципы, нормы-дефиниции);

6) особая юридическая природа и учредительный характер предписаний (обладают высшей юридической силой, определяют основы построения всей правовой системы и системы органов государства);

7) особый механизм реализации, который для многих конституционно-правовых норм связан не с возникновением конкретных правоотношений, а с особым видом отношения общего характера или правовым состоянием (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе РФ)²⁸.

²⁸ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 15–18.

Классификация конституционно-правовых норм позволяет подвергнуть их всестороннему анализу, выявить присущие им особенности. Классификация возможна по таким основаниям:

1) *по содержанию*, то есть по кругу регулируемых общественных отношений. Одни нормы связаны с основами конституционного строя, другие — с основами правового статуса человека и гражданина, третьи — с федеративным устройством и т.д.;

2) *по юридической силе* — это основание находится в прямой зависимости от того, в каком нормативном правовом акте закреплена та или иная норма, от места нормативного акта данного вида в общей системе правовых актов, а также от разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами;

3) *по степени определенности содержащихся в нормах предписаний*:

- императивные, предписывающие конкретный вариант поведения и не оставляющие право выбора участнику конституционных отношений (ч. 1 ст. 107 Конституции РФ),
- диспозитивные, оставляющие альтернативу при принятии решения субъектом (ч. 1 ст. 109, ч. 4 ст. 117 Конституции РФ);
- 4) *по назначению в механизме правового регулирования*:
- материальные, закрепляющие основу правоотношений (ч. 1 ст. 105 Конституции РФ),
- процессуальные, связанные с процедурой реализации нормы (ч. 2 ст. 105 Конституции РФ);

5) *по территории* — нормы, действующие на территории всей Российской Федерации, на территории ее субъектов, в пределах территорий муниципальных образований;

6) *по характеру предписания, содержащегося в норме*, — управомочивающие, обязывающие, запрещающие.

Система конституционного права образуется конституционно-правовыми институтами — комплексами норм, регулирующих группы однородных общественных отношений. В соответствии со структурой общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, основными конституционно-правовыми институтами являются:

- основы конституционного строя Российской Федерации;
- основы правового статуса личности — человека и гражданина;
- федеративное устройство России;

- основы системы органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- местное самоуправление.

2.1.3. Конституционно-правовые отношения и их субъекты

Помимо конституционно-правовых норм и институтов конституционное право включает в себя практику их применения, которая выражается в их правовых отношениях. Правоотношения служат главным средством, при помощи которого требования конституционных норм претворяются в жизнь.

Конституционно-правовые отношения — это общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, содержанием которых является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей. Круг субъектов данных отношений очень широк и специфичен. Среди них: народ, государства — Российская Федерация и республики в ее составе, другие субъекты Российской Федерации, органы государственной власти и местного самоуправления, граждане, включая лиц с двойным гражданством, лиц без гражданства и иностранцев, общественные объединения, политические партии²⁹ и т.п.

Особенности предмета и норм конституционного права, субъектов конституционно-правовых отношений порождают многообразные виды соответствующих правоотношений. Для конституционно-правовых отношений характерна значительная доля правоотношений общего характера, а также превалирование правоустановительных отношений перед правоохранительными.

Правоотношения общего характера порождаются прежде всего при реализации норм-принципов, норм-целей: в этих случаях не определяются и не устанавливаются конкретные права и обязанности субъектов. Особым видом конституционно-правовых отношений являются правовые состояния (состояние в гражданстве,

²⁹ См.: Бутусова Н.В. Российское государство — субъект конституционного права и конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 2–6; Зенин С.С. Народ как особый субъект конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 16–21.

состояние субъекта федерации в ее составе и т.п.): в регулирующих эти отношения нормах четко определяются соответствующие субъекты, однако содержание их прав и обязанностей конкретизируется через большие массивы иных норм. В многообразии конституционно-правовых отношений выделяются также материальные и процессуальные правоотношения. В материальных правоотношениях реализуется содержание прав и обязанностей, в процессуальных — порядок осуществления правовых действий.

Конституционному праву, в отличие от других базовых отраслей права — гражданского, административного, уголовного, не присуща отдельная процессуальная подотрасль. Однако процессуальные, процедурные нормы играют в конституционном праве также весьма важную роль, особенно в установлении порядка непосредственного волеизъявления народа, формирования и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, значение конституционно-правовых отношений, воплощающих нормы конституционного права в жизнь, трудно переоценить: именно благодаря им конституционное право не остается «мертвой» отраслью права, а эффективно регулирует множество важных общественных отношений.

2.1.4. Источники конституционного права России

Источниками конституционного права Российской Федерации являются нормативные правовые акты, посредством которых устанавливаются и приобретают юридическую силу конституционно-правовые нормы.

Нормативные правовые акты — источники конституционного права — многообразны и делятся на виды. Существуют нормативные правовые акты, действующие на всей территории России, и акты, действующие только на территории конкретного субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

В литературе встречается множество иных классификаций. Например, авторы Уральской юридической школы все источники конституционного права условно делят на пять групп:

- 1) законодательные (федеральные законы и другие);
- 2) подзаконные (акты палат парламента, указы Президента);
- 3) судебно-правовые (постановления Конституционного Суда);

4) договорно-правовые (Федеративный договор);

5) международно-правовые (Всеобщая декларация 1948 года)³⁰.

Тем не менее первая классификация является более удачной и распространенной.

На всей территории Российской Федерации в сфере конституционно-правовых отношений действуют следующие нормативные правовые акты:

- Конституция Российской Федерации;
- общепризнанные принципы и нормы международного права, ратифицированные в установленном порядке международные договоры Российской Федерации;
- федеральные конституционные законы и федеральные законы, законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации;
- нормативные постановления Конституционного Суда Российской Федерации;
- нормативные указы Президента Российской Федерации;
- нормативные постановления Правительства РФ;
- регламенты и иные нормативные правовые акты палат Федерального Собрания — парламента Российской Федерации;
- законы и иные нормативные правовые акты СССР и РСФСР, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ от 1993 года, применяемые в части, не противоречащей Конституции РФ.

На территории субъектов Российской Федерации действуют следующие нормативные правовые акты:

- конституции (уставы) субъектов Российской Федерации;
- договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;
- постановления конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации;
- законы субъектов Российской Федерации;
- нормативные правовые акты исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

³⁰ См.: Проблемы науки конституционного права: коллективная монография / М. С. Саликов [и др.]; отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. Екатеринбург: Изд. дом Уральской гос. юрид. академии, 1998. С. 39–51.

Наконец, на территории муниципальных образований в качестве источников конституционного права применяются уставы соответствующих муниципальных образований.

Контрольные вопросы по теме

1. По каким критериям принято делить право на отрасли?
2. Определите понятие и содержание предмета отрасли конституционного права России.
3. В чем специфика предмета «Конституционное право России»?
4. Назовите общие и специфические признаки норм конституционного права.
5. Что такое конституционно-правовой институт?
6. Могут ли нормы конституционного права входить в другие отрасли права?
7. Как следует классифицировать конституционные отношения по объекту и предмету правового регулирования?
8. Может ли считаться источником конституционного права послание Президента РФ Федеральному Собранию?

Тема 2.2. Основы теории конституции

Учебные вопросы

- 2.2.1. Понятие, функции и сущность конституции.
- 2.2.2. Юридические свойства и структура Конституции Российской Федерации.
- 2.2.3. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятие конституционных поправок.

2.2.1. Понятие, функции и сущность конституции

В правоведении под конституцией принято понимать универсальный нормативный правовой акт, который, как правило,

имеет форму основного закона, обладает высшей юридической силой и регулирует важнейшие общественные отношения в рамках «треугольника»: «личность – общество – государство».

Сущность конституции традиционно раскрывается через ее рассмотрение в качестве политического, юридического и идеологического документа. Если первое выражает основные принципы и правила поведения участников политических отношений, то второе предельно точно отражает сущность конституции как правового акта, обладающего высшей юридической силой. Идеологический характер выражается в провозглашении в конституции определенных идеологических установок или идеологического приоритета. Такое свойство конституции присутствует даже в тех странах, в которых она закрепляет идеологическое многообразие.

Конституция Российской Федерации — это нормативный правовой акт высшей юридической силы, правовой фундамент государственной и общественной жизни, главный источник системы российского права.

Конституция Российской Федерации — воплощение государственной воли многонационального народа России, общественно-политический компромисс, результат согласования интересов всех социальных слоев и групп общества: в этом состоит ее *политическая функция*.

Конституция служит основным источником и центральным звеном российской системы права, создает необходимые (но, естественно, недостаточные) условия законности, правопорядка и стабильности общества и институтов власти: это является ее *правовой функцией*.

Конституция — это акт наивысшего общественного значения, который имеет отношение не только к обществу и государству, но и к каждой личности; это акт, который устанавливает приоритет прав и свобод человека и гражданина: в этом заключается *гуманистическая функция конституции*.

Конституция представляет собой конституционно-правовую модель общества: именно поэтому ее содержание должно адекватно отражать реально сложившиеся общественные отношения, обеспечивать преемственность исторических, национальных, духовных традиций страны, закреплять достигнутый уровень

правоотношений и одновременно создавать перспективы конституционно-правового развития общества и государства³¹.

2.2.2. Юридические свойства и структура Конституции Российской Федерации

Конституцию как нормативный правовой акт, занимающий самостоятельное и особое место в правовой системе современного демократического государства, от всех других правовых актов отличают следующие черты:

1) легитимность, связанная с учредительным характером конституции и обеспечивающаяся особым порядком ее принятия, создающим возможность непосредственного выражения народом своей государственной воли; так, ныне действующая Конституция Российской Федерации была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года;

2) всеохватывающий характер конституционной регламентации, то есть тех сфер общественных отношений, воздействие на которые она распространяет;

3) стабильность — это свойство конституции создает условия для устойчивости системы российского права, сохранения правопорядка и законности в стране и обеспечивается особой процедурой пересмотра конституции и внесения в нее поправок;

4) реальность, преемственность, итоговый характер и перспективность конституционных предписаний — через эту совокупность качеств конституции реализуется ее сущность как конституционно-правовой модели общества³².

Назначение и сущностные характеристики Конституции Российской Федерации как основного источника конституционного права и всей системы российского права, содержащего и закрепляющего основополагающие конституционно-правовые нормы, реализуются благодаря ее **юридическим свойствам**:

³¹ См.: *Шустров Д.Г.* Учредительная функция конституции // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 10–16.

³² Конституционное право Российской Федерации: учебник для акад. бакалавриата. В 2 ч. Ч. 1 / под ред. В.А. Виноградова. 4-е изд., пер. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2016. 246 с.

1) верховенство в системе права, высшая юридическая сила, прямое действие и применение на всей территории Российской Федерации; эти свойства российской Конституции, необходимые для реализации доктрины правового государства, прямо закреплены в ч. 2 ст. 4 и в чч. 1, 2 ст. 15 самой Конституции и обеспечиваются специальными средствами правовой охраны Конституции;

2) Конституция Российской Федерации является ядром правовой системы России. Принципы и положения Конституции РФ играют направляющую роль для всей системы права и системы законодательства России. Это свойство обеспечивается тем, что Конституция непосредственно устанавливает исходные начала основных институтов права, которые развиваются и конкретизируются в текущем законодательстве, определяет основные виды нормативных правовых актов, разграничивает нормотворческую компетенцию органов государственной власти и регламентирует основы нормотворческого процесса и, наконец, создает базу для систематизации законодательства;

3) к юридическим свойствам Конституции Российской Федерации относится ее особая охрана, в которой задействована вся система органов государственной власти, осуществляющих эту охрану в различных формах. Конституционный Суд РФ играет важную роль в охране Конституции РФ. Он рассматривает дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов как федеральных органов государственной власти, так и субъектов Российской Федерации. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, а не соответствующий Конституции РФ международный договор не подлежит введению в действие и применению;

4) Конституцию Российской Федерации отличает и особый, усложненный порядок ее пересмотра и внесения в нее поправок.

Структура Конституции РФ — это ее внутренняя организация, определяемая содержанием документа, предметом конституционно-правового регулирования, требованиями юридической техники и национальными традициями в праве.

Конституция РФ состоит из преамбулы и двух разделов. Преамбула содержит основные цели, устремления российского народа, его принципы и идеалы, подтверждает преемственность исторически сложившегося государственного единства и приверженность гражданскому миру и согласию.

Первый, основной раздел Конституции в соответствии с составом конституционно-правовых институтов и логикой их взаимосвязей содержит следующие главы:

- глава 1 — основы конституционного строя;
- глава 2 — права и свободы человека и гражданина;
- глава 3 — федеративное устройство;
- главы 4–7 — система органов государственной власти в РФ;
- глава 8 — местное самоуправление;
- глава 9 — конституционные поправки и пересмотр Конституции.

Второй раздел «Заключительные и переходные положения» не имеет деления на главы. Он обеспечивает вступление Конституции в действие, определяет правопреемство органов государственной власти, устанавливает особенности действия Конституции и законодательства в переходный период.

2.2.3. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятие конституционных поправок

Российская Конституция относится к так называемым жестким конституциям, для которых характерен особый, усложненный порядок внесения в них изменений, обеспечивающий стабильность конституционно-правовых институтов. В отношении Конституции РФ такой порядок характеризуется следующими основными особенностями.

1. Сужен круг субъектов, имеющих право вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции.

2. Положения глав 1, 2 и 9 Конституции не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Для этого в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание, которое либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции. Новый проект может быть принят самим Конституционным Собранием либо вынесен на всенародное голосование.

3. Поправки к главам 3–8 Конституции принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, но, в отличие от него, вступают в силу только после

их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Принято уже несколько законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Первый опыт принятия поправок к Конституции Российской Федерации реализован в декабре 2008 года, когда были внесены поправки, предусматривающие изменение срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы, а также расширяющие контрольные полномочия последней³³. 5 февраля 2014 года Президент РФ подписал Закон Российской Федерации № 2-ФКЗ о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», предусматривающий формирование объединенного Верховного Суда Российской Федерации как единого высшего судебного органа³⁴. А 21 июля 2014 года главой государства подписан Закон Российской Федерации № 11-ФКЗ о поправке к Конституции Российской Федерации, который предусматривает расширение Совета Федерации представителями Российской Федерации в составе до 10% от числа членов палаты, назначаемых и освобождаемых от должности Президентом Российской Федерации³⁵.

4. Изменения в ст. 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской

³³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 2.

³⁴ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 548.

³⁵ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30. Ст. 4202. Ч. I.

Федерации или о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта Российской Федерации³⁶.

Контрольные вопросы по теме

1. Почему возможно расхождение между юридической и фактической конституциями?
2. Что такое прямое действие конституции? Приведите практические примеры.
3. Каково соотношение понятий «конституционная поправка» и «пересмотр конституции»?
4. Конституция РФ «гибкая» или «жесткая»? Обоснуйте ответ.

Практическое задание

В каких статьях Конституции РФ закрепляются ее юридические свойства? Заполните таблицу.

Юридическое свойство Конституции	Статья Конституции
----------------------------------	--------------------

³⁶ См., например: Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 №1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 13. Ст. 1110; Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1201.

Тема 2.3. Конституционный строй Российской Федерации и его основы

Учебные вопросы

2.3.1. Понятие конституционного строя и его закрепление в конституции.

2.3.2. Характеристика основ конституционного строя Российской Федерации.

2.3.1. Понятие конституционного строя и его закрепление в конституции

Каждое государство характеризуется определенными чертами, в которых выражается его специфика. Оно может быть демократическим или тоталитарным, республикой или монархией. Совокупность таких черт позволяет говорить об определенном способе, определенной форме организации государства (или о государственном строе). Такой строй, закрепленный конституцией, становится его конституционным строем.

Конституционный (государственный) строй — способ и форма организации государства, закрепленные в конституции. Однако в современном конституционном праве, в том числе российском, сформировалось несколько иное понятие, в соответствии с которым речь идет не о любом, а об определенном способе организации государства, обладающем признаками так называемого конституционного государства:

1) подчинение государства праву при наличии достаточных гарантий устойчивости этого подчинения;

2) правовой статус личности, соответствующий общепризнанным принципам и нормам международного права в этой сфере;

3) наличие гражданского общества, то есть системы неопосредованных государством общественных институтов и отношений в правовой, моральной, экономической, политической, культурно-духовной сферах, обеспечивающих реализацию частных интересов и потребностей индивидов и их коллективов.

Конституционный строй, таким образом, не сводится к факту существования конституции, а становится реальностью только при двух условиях: если конституция соблюдается и если она является демократической³⁷.

Конституционный строй требует правового закрепления во всей системе, всех отраслях права. В Конституции Российской Федерации закрепляются основы конституционного строя, для которых предусматриваются особые гарантии стабильности. Так, Конституцией предусмотрен особо усложненный порядок пересмотра и внесения поправок в ее первую главу, посвященную основам конституционного строя России (см. тему 2.2). Более того, в соответствии с ч. 2 ст. 16 Конституции Российской Федерации никакие другие ее положения не могут противоречить основам конституционного строя.

Основы (устои) конституционного строя — это основные способы, средства реализации изложенных признаков конституционного государства. В соответствии с мировой практикой и российской Конституцией к ним относятся демократия, правовое государство, признание государством человека, его прав и свобод высшей ценностью, социальное государство, светское государство. **К основам конституционного строя России относятся основные характеристики российского государства:**

- Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1);
- человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2);
- суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4);
- Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7);
- Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 1 ст. 14).

³⁷ Баглай М.В. Указ. соч. С. 98.

2.3.2. Характеристика основ конституционного строя Российской Федерации

1. **Демократия** характеризуется рядом основных свойств организации общества и государства:

1) суверенитет народа — самостоятельное, независимое, свободное и неделимое осуществление власти народом в своих интересах. В условиях народовластия все осуществление власти конституируется, легитимизируется и контролируется народом. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Высшими формами непосредственного выражения власти народа являются референдум и свободные выборы³⁸;

2) разделение власти на самостоятельные ветви — законодательную, исполнительную и судебную. При этом ветви власти должны быть взаимно уравновешены для исключения возможности злоупотребления властью с чьей-либо стороны. Разделенные и уравновешенные ветви власти должны образовывать единую систему власти, обеспечивающую эффективную реализацию всей совокупности властных полномочий;

3) политическое и идеологическое многообразие — исключение в стране какой-либо обязательной, в том числе государственной, идеологии при наличии гарантий, обеспечивающих возможность влиять на политические процессы, для общественных объединений, которые действуют в рамках закона;

4) наличие местного самоуправления — самостоятельной и осуществляемой под свою ответственность деятельности населения по решению вопросов местного значения исходя из собственных интересов и с учетом местных традиций.

2. **Федеративное государство** — государственно-правовое объединение в союзное государство — федерацию — образующих ее частей (субъектов). В соответствии со ст. 5 Конституции Российской Федерации федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между

³⁸ См.: *Лебедев В.А.* Суверенная демократия: идеология – политика – право (теоретические аспекты). Челябинск: Челябинский гос. ун-т, 2008. 157 с.

органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправии и самоопределении народов, равноправии субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Федерализм дополняет характеристику демократического государства, основанного на принципе разделения власти, поскольку он обеспечивает децентрализацию и демократизацию власти не только по горизонтали, но и по вертикали. Очевидно, что при этом суверенитет и полномочия субъектов федерации должны быть ограничены исходя из приоритета общефедеральных задач.

3. Правовое государство означает:

1) верховенство права, выраженного прежде всего в законе, принятие которого основано на демократической процедуре, обеспечивающей согласование интересов государства и социальных групп общества, федерации и ее субъектов;

2) ограничение государства правом, подчинение его интересам личности и общества и наделение ответственностью за их соблюдение;

3) равенство граждан перед законом и судом;

4) наличие действенных, в первую очередь судебных, механизмов защиты прав граждан;

5) независимость суда, неукоснительное исполнение судебных решений.

4. Республиканская форма правления — организация высших органов государственной власти на основе принципов выборности и сменяемости. В Российской Федерации глава государства и парламент избираются непосредственно народом на определенный, установленный Конституцией срок, а все остальные органы власти формируются представительными органами в соответствии с их конституционными полномочиями³⁹.

5. Принцип признания прав и свобод человека высшей ценностью означает их неотчуждаемость и принадлежность каждому от рождения. Правовое положение человека и гражданина определяется совокупностью прав, свобод и обязанностей, которыми он наделяется как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации всех отраслей законодательства. В Консти-

³⁹ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1999. С. 284–292.

туцию РФ включены все основные права и свободы человека и гражданина, закрепленные в международных актах. При этом права и свободы признаются непосредственно действующими: если человек руководствуется ими в своем поведении, то оно является правомерным. Правовой статус личности является приоритетом деятельности государства, его органов и должностных лиц, а его признание, соблюдение и защита — их обязанностью. При этом защита прав и свобод человека должна быть двусторонней — от посягательств как государства, так и самого общества.

6. Суверенное государство — государство, способное самостоятельно и независимо от власти других государств осуществлять свои функции на всей территории, а также в международных отношениях. Условиями государственного суверенитета являются верховенство государственной власти, ее единство и независимость, территориальная целостность, единое конституционное пространство страны, федеральное гражданство, официальный статус государственного языка, наличие средств и механизмов обеспечения внешней и внутренней безопасности. Важнейшими признаками суверенного государства являются государственные символы: Государственный герб, Государственный флаг, Государственный гимн и столица.

Формально суверенитет России существовал всегда, в том числе в период ее вхождения в качестве союзной республики в СССР. Однако полным и исключительным суверенитетом в этот период Российская Федерация не обладала, он был восстановлен лишь в 1990 году с принятием Декларации о государственном суверенитете РСФСР.

7. Социальное государство — государство, проводящее социальную политику, при которой социально-экономическое состояние общества, социальное самочувствие каждого индивида рассматриваются наряду с соблюдением прав и свобод человека и гражданина как мера ответственности государства. К конституционным основам социальной политики относятся следующие: охрана труда и здоровья людей; установление гарантированного минимального размера оплаты труда; оказание государственной поддержки семье, материнству, отцовству и детству, инвалидам и пожилым гражданам; развитие системы социальных служб; установление государственных пенсий и пособий. Выработка и осуществление эффективной социальной политики в Российской

Федерации требуют единства действий всех государственных органов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Экономической основой социальной политики являются рыночная экономика и равенство всех форм собственности.

8. Светское государство — государство, в котором не существует официальной, государственной религии, ни одно из учений не является не только обязательным, но и предпочтительным. Необходимыми условиями для этого являются отделение церкви от государства и школы от церкви, равенство перед законом всех религиозных объединений, запрет на разжигание религиозной розни. Светское государство отличается от теократического государства (Ватикан), в котором государственная власть принадлежит церковным иерархам, и клерикального государства, где церковь через институты, поддерживаемые государством, влияет на государственную политику, а в школах в обязательном порядке преподаются религиозные учения. Попытки возврата к такому государству в Российской Федерации предпринимались в 90-х годах XX века в Чеченской Республике, являющейся субъектом Российской Федерации⁴⁰.

Все основы конституционного строя образуют целостную систему, изъятие из которой хотя бы одного элемента, по существу, означает ее разрушение. Этим объясняется положение российской Конституции, в соответствии с которым внесение любых поправок в гл. 1 и 2, устанавливающие основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, возможно только через разработку нового проекта Конституции.

Контрольные вопросы по теме

1. Что означает категория «народ» по смыслу ст. 3 Конституции РФ 1993 года: корпус избирателей, население страны, граждан России или что-то еще?
2. Что отличает государственную власть от иных видов политической власти?

⁴⁰ См.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учеб. курс. В 2 т. Т. 1. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2014. С. 357–362.

3. Каково, на Ваш взгляд, соотношение народного и государственного суверенитета?

4. Нет ли в Конституции РФ противоречия между принципами разделения властей (ст. 10) и единства государственной власти (ч. 3 ст. 5)?

5. Как соотносятся между собой разделение властей и разграничение предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ)?

Практические задания

1. Какие виды основ конституционного строя закрепляются в Конституции РФ? Заполните таблицу.

Основа конституционного строя РФ	Содержание
----------------------------------	------------

2. Укажите характерные признаки республиканской формы правления в России, заполнив таблицу.

Признак	Вид республики		
	Президентская	Парламентская	Россия
Порядок избрания президента			
Порядок образования правительства			
Ответственность правительства			
Право роспуска парламента у президента			
Наличие поста премьер-министра			

Тема 2.4. Основы правового статуса человека и гражданина

Учебные вопросы

- 2.4.1. Понятие основ правового статуса личности.
- 2.4.2. Принципы правового статуса личности.
- 2.4.3. Классификация и содержание конституционных прав и свобод.
- 2.4.4. Основные обязанности человека и гражданина.
- 2.4.5. Гражданство Российской Федерации.

2.4.1. Понятие основ правового статуса личности

Положение личности в обществе определяется не только правовыми нормами, но и другими видами социальных норм и называется общественным статусом. Правовой статус личности составляет лишь часть ее общественного статуса и относится исключительно к ее качеству человека и гражданина, к связям личности с государством и обществом в целом.

Правовой статус личности — это юридически закрепленное положение личности в обществе и государстве. Существуют различные виды правового статуса человека в зависимости от правоотношений, субъектом которых он является.

Наиболее общим из них является **конституционно-правовой статус личности**. Его основы включают общие, юридически закрепленные принципы правового статуса, состав и содержание основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, правовое регулирование гражданства, являющегося универсальным условием полной правосубъектности физического лица⁴¹.

Правовой статус личности, закрепленный в Конституции РФ, основан на новой в отечественной истории концепции прав и свобод человека и гражданина, принятой в международном праве.

⁴¹ См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. С. 28–37.

Согласно этой концепции гражданин вовлечен в устойчивую политико-правовую связь с государством, состоящую из взаимных прав и обязанностей, и признается самостоятельным субъектом соответствующих правоотношений. Исходное положение о правовом статусе личности содержится в ст. 2 российской Конституции: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Это положение определяет содержание гл. 2 Конституции, целиком посвященной правам и свободам человека и гражданина.

Таким образом, наряду с обязанностями граждан впервые в российском праве в качестве приоритетных закреплены права человека. В большинстве случаев права и свободы относятся к российским и иностранным гражданам, лицам без гражданства, лицам с двойным гражданством, а в некоторых случаях только к гражданам России. Понятие «права» относится в основном к правомочиям личности на конкретные действия, участие в чем-либо, а также на услуги со стороны государства; эти правомочия корреспондируют с обязанностями государства. Понятие «свобода» отражает правомочия личности, очерчивающие сферу ее самостоятельности, защищенную от внешнего вмешательства; эти правомочия корреспондируют прежде всего с запрещением каких-либо действий со стороны государства, ограничивающих свободы личности.

Одни права, свободы и обязанности граждан закрепляются непосредственно в Конституции, другие — в текущем законодательстве. Разграничение их происходит в зависимости от значимости этих прав и свобод для человека и общества, их изначального, прирожденного и неотчуждаемого характера, верховенства конституционного статуса, делающего все остальные права и свободы: индивидуальные, трудовые, отраслевые и т.п. — производными, сферы характера их действия на всей территории РФ.

2.4.2. Принципы правового статуса личности

Принципы правового статуса личности — признаваемые и охраняемые государством универсальные начала, на базе которых осуществляются права, свободы и обязанности личности. К ним относятся:

1) *гарантированность и защита со стороны государства*. В соответствии с Конституцией РФ «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина...» (ч. 1 ст. 17); «...соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2);

2) *презумпция неотъемлемости прав и свобод человека и недопустимость их незаконного ограничения*. «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» (ч. 2 ст. 17); «В РФ не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (чч. 2, 3 ст. 55 Конституции);

3) *равенство прав, свобод и обязанностей всех граждан* без каких-либо дискриминирующих условий, равенство граждан перед законом и судом (ст. 19 Конституции). В конституционном праве этот принцип трактуется как равенство возможностей, а не фактическое равенство; как следствие, законодательством могут закрепляться особые права для отдельных категорий граждан, неспособных по объективным условиям использовать свои права и свободы наравне с другими гражданами (детей, инвалидов, пенсионеров и других);

4) *непосредственное действие прав и свобод*. «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной властей, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18 Конституции РФ);

5) *запрещение злоупотребления правами и свободами*. «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ);

6) *приоритет общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации в этой сфере*⁴².

⁴² См.: Конюхова И.А. и др. Конституционно-правовой статус личности в Российской Федерации: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. М.: Издательство Юрайт, 2016. 200 с.

2.4.3. Классификация и содержание конституционных прав и свобод

Классификация прав и свобод человека и гражданина может быть различной. **В зависимости от субъектов** они делятся на права и свободы человека и права и свободы гражданина; **в зависимости от вида субъекта** — на индивидуальные и коллективные (групповые); **по генезису** — на естественные (прирожденные) и производные от них; **по характеру их образования** — на основные (конституционные) и дополнительные (конкретизирующие). Наиболее распространенной является классификация прав и свобод человека и гражданина **по их содержанию**, в соответствии с которой они делятся на личные, политические и социально-экономические права и свободы.

Следует обратить внимание на проводимое в Конституции РФ разграничение основных прав и свобод на права и свободы человека и гражданина. Устанавливая различия между статусом человека и гражданина, Конституция РФ восстанавливает те общечеловеческие ценности, которые нашли воплощение в Декларации независимости 1776 года, Билле о правах 1789 года (США), Декларации прав человека и гражданина 1789 года (Франция). Разграничение вытекает из различения гражданского общества и государства⁴³.

Личные права и свободы являются естественными для каждого человека и поэтому не связываются напрямую с принадлежностью к гражданству. Согласно гл. 2 Конституции РФ к этой группе прав и свобод относятся следующие: право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, на охрану государством достоинства личности, на неприкосновенность частной жизни и жилища, на личную и семейную тайну, на тайну переписки и иных сообщений, на защиту чести и доброго имени; право самостоятельно определять и указывать национальную принадлежность; право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом; свобода передвижения

⁴³ См.: Киричек Е.В. Конституционные права и свободы человека и гражданина в России: теория и практика, история и современность, проблемы и перспективы: монография. 2-е изд., перераб. и доп. Тюмень: ТФ МИГУП, 2014. 242 с.

и выбора места жительства; свобода совести и вероисповедания, мысли и слова.

Политические права связаны с обладанием российским гражданством и в отличие от личных прав, адресованных «каждому», принадлежат только гражданам России. Их реализация позволяет гражданам участвовать в политической жизни общества, в управлении государством. Граждане, ассоциированные как народ, осуществляют государственную политическую власть, а гражданин как индивид участвует в осуществлении этой власти. В соответствии со ст. 32 Конституции РФ граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, имеют равный доступ к государственной службе, имеют право участвовать в отправлении правосудия.

Социально-экономические права и свободы человека и гражданина относятся к таким важным сферам жизни, как собственность, трудовые отношения, здоровье, отдых, образование, и служат обеспечению материальных, духовных, физических и других социально значимых потребностей и интересов личности. Согласно Конституции Российской Федерации к ним относятся такие права и свободы: право на предпринимательскую деятельность (ч. 1. ст. 34); право на частную собственность (ст. 35), в том числе на землю (ст. 36); свобода труда и право на защиту от безработицы, а также на приемлемые условия труда, на коллективные и индивидуальные трудовые споры (ст. 37), на отдых (ч. 3. ст. 37); право на государственную защиту семьи (ст. 38); право на социальное обеспечение (ст. 39); на жилище (ст. 40); на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41); на благоприятную окружающую среду (ст. 42); на образование (ст. 43); на свободу творчества и преподавания (чч. 1, 2 ст. 44); право на участие в культурной жизни, на пользование учреждениями культуры и доступ к культурным ценностям (чч. 1, 2 ст. 44).

Необходимо учитывать, что государство не является, как раньше, единственным субъектом, ответственным за соблюдение социально-экономических прав и свобод человека и гражданина. Поэтому **конституционное право устанавливает ответственность государства лишь за создание системы гарантий этой группы прав и свобод** за счет:

- законодательного закрепления условий экономической деятельности;
- установления гарантированного минимального размера оплаты труда, государственных пенсий, пособий, иных гарантий социальной защиты, а также общедоступности и бесплатности определенных видов образования, установления общеобязательных образовательных стандартов;
- установления способов защиты, в том числе судебной, социально-экономических прав, а также государственного контроля за соблюдением законодательства, обеспечивающего эти права.

2.4.4. Основные обязанности человека и гражданина

Конституционная обязанность — это закрепленная Конституцией в интересах общества необходимость, предписывающая каждому индивиду определенный вид и меру своего поведения.

Здесь важно выделить два конституционных принципа: а) равенство обязанностей (ч. 2 ст. 6 Конституции РФ); б) уважение прав и свобод других лиц. Это важнейшее условие свободы, ее необходимое ограничение и фундаментальный принцип правопорядка. Часть 3 ст. 17 Конституции РФ устанавливает, что осуществление прав и свобод человека не должно нарушать права и свободы других лиц.

Конституция РФ закрепляет:

1) общие обязанности:

- соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2. ст. 15),
- не нарушать права и свободы других лиц (ч. 3. ст. 17);

2) конкретизированные обязанности:

- платить установленные законом налоги и сборы (ст. 57),
- охранять природу (ст. 58),
- защищать Отечество (ст. 59),
- обязанность родителей заботиться о детях (ч. 2. ст. 38) и обязанность трудоспособных детей заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 3. ст. 38),
- обязанность получить основное общее образование (ч. 4 ст. 43).

2.4.5. Гражданство Российской Федерации

Гражданство является условием реализации в полном объеме взаимных прав, обязанностей и ответственности государства и личности.

Общественные отношения, связанные с гражданством Российской Федерации, регулируются Конституцией РФ и федеральным законодательством. Вопросы гражданства республик в составе Российской Федерации регламентируются конституциями и законодательством этих республик. Предмет регулирования законодательства о гражданстве включает в себя три основные группы отношений: порядок приобретения гражданства; порядок прекращения гражданства; порядок разрешения дел о гражданстве.

Под гражданством в российском законодательстве понимается устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека⁴⁴. Таким образом, речь идет о правовом, а не фактическом состоянии человека: гражданство должно быть юридически оформлено соответствующими документами. Правовые отношения гражданства характеризуются устойчивостью, их расторжение в одностороннем порядке по инициативе государства не допускается⁴⁵.

Российское законодательство о гражданстве основывается на следующих принципах:

1) единства — гражданство Российской Федерации является единым, то есть граждане, постоянно проживающие на территории республики в составе России, являются одновременно гражданами этой республики и Российской Федерации;

2) равенства — вне зависимости от оснований приобретения гражданства Российской Федерации (по рождению, в связи с принятием в гражданство, восстановлением в гражданстве и т.п.);

3) открытости и доступности — Российская Федерация поощряет приобретение российского гражданства лицами без граж-

⁴⁴ Статья 3 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

⁴⁵ Авакьян С.А. Указ. соч. Т. 1. С. 511–515.

данства и не препятствует им в приобретении иного гражданства; гражданин Российской Федерации имеет право на изменение своего гражданства;

4) неотъемлемости гражданства — гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства и не может быть выслан за пределы России; гражданство не может быть прекращено без его согласия; граждане Российской Федерации, проживающие за рубежом, сохраняют свое гражданство; отрицается возможность автоматического изменения российского гражданства при заключении или расторжении брака с гражданином иного государства;

5) защиты и покровительства со стороны государства граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом; гражданин Российской Федерации, совершивший преступление за границей и задержанный российскими правоохранительными органами, подлежит уголовной ответственности по законам РФ⁴⁶.

В силу значимости института гражданства основные нормы этого института включены в гл. 1 Конституции РФ, устанавливающую основы конституционного строя, а также в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина». Конституционные нормы развиваются и конкретизируются базовым в данной сфере Федеральным законом от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», иными федеральными нормативными правовыми актами.

Контрольные вопросы по теме

1. Можно ли рассматривать конституционные права и свободы как дозволения на том основании, что они исходят от государства?

2. Глава 2 Конституции РФ называется «Права и свободы человека и гражданина». Почему, на Ваш взгляд, в этом названии разделены понятия «человек» и «гражданин»?

3. Является ли перечень основных прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в Конституции РФ, исчерпывающим?

⁴⁶ Конституционное право Российской Федерации: учебник для акад. бакалавриата. В 2 ч. Ч. 2 / под ред. В.А. Виноградова. 4-е изд., пер. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2016. 246 с.

Практические задания

1. Заполните таблицу, указав принципы конституционного статуса личности и их содержание.

Принцип	Содержание
---------	------------

2. Заполните таблицу «Виды конституционных прав человека и гражданина».

Вид	Содержание
Личные	
Политические	
Социально-экономические	
Духовно-культурные	

Тема 2.5. Федеративное устройство России

Учебные вопросы

- 2.5.1. Понятие, сущность и типы федераций.
- 2.5.2. Конституционно-правовые основы российского федерализма.
- 2.5.3. Правовое закрепление федеративных отношений.

2.5.1. Понятие, сущность и типы федераций

Федеративное устройство России — это форма ее государственно-территориального устройства, в соответствии с которой «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов РФ» (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ).

Федерация есть сложное союзное государство, имеющее многоуровневую территориальную структуру и объединяющее несколько государственных образований, обладающих определенной политико-правовой самостоятельностью и участвующих в решении общегосударственных задач.

Важнейшими **признаками федерации** являются:

- наличие относительно самостоятельных территориальных единиц (субъектов федерации);
- наличие органов государственной власти субъектов федерации, обладающих определенной самостоятельностью и собственной компетенцией;
- реальное представительство и участие субъектов в решении федеральных вопросов⁴⁷.

Федеративное государство — государственно-правовое объединение в союзное государство — федерацию — образующих ее частей (субъектов). Субъектами федерации обычно являются государства или государственные образования, имеющие определенную политическую самостоятельность, в том числе свои конституции и законодательство, свою систему законодательной, исполнительной и, возможно, судебной власти. Федерация — одна из двух основных форм государственно-территориального устройства. Другой распространенной формой является унитарное устройство государства, при котором оно разделяется на административно-территориальные единицы, не обладающие, как правило, какой-либо политической самостоятельностью. Система органов власти всех административно-территориальных единиц и их компетенция устанавливаются в этом случае конституцией и законами государства. Конфедерация, в отличие от федеративного и унитарного государства, представляет собой не государство, а союз суверенных государств, отношения между которыми регулируются нормами международного, а не национального права. Как единое целое конфедерация выступает только в международных отношениях. Поэтому конфедерация, содружество государств и другие формы международно-правовых союзов прямого отношения к вопросу государственно-территориального устройства не имеют.

Классификация федеративных государств возможна по различным признакам.

⁴⁷ Авакьян С.А. Указ. соч. Т. 2. С. 24–28.

1. По способу образования они разделяются на *договорные* и *конституционные*. При договорном способе самостоятельные государства объединяются в федерацию, заключив между собой договор об объединении (США, Швейцария и другие). Конституционные федерации создаются на основе конституции страны, в которой центральная власть признает федеративное устройство и автономию отдельных территорий (ФРГ, Бельгия и другие).

По этому признаку *Россию следует относить к конституционным федерациям*. С одной стороны, предметом Федеративного договора от 31 марта 1992 года, положившего начало современному федеративному устройству России, было не учреждение нового государства, а лишь разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, в Конституцию РФ 1993 года были включены (инкорпорированы) основные положения Федеративного договора, и он продолжает действовать лишь в части, не противоречащей Конституции. Однако Конституция допускает регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, а также последними между собой на основе двусторонних договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

2. В зависимости от основного фактора, определяющего характер федеративных отношений, различают федерации, построенные по *национальному* или *территориальному признаку*. *Российская Федерация образована по национально-территориальному принципу*, поскольку федерализм в России не только способ децентрализации и демократизации власти, но и форма государственной организации национальных отношений, способ обеспечения права народов на самоопределение. По национальному принципу образованы республики в составе Российской Федерации, имевшие ранее статус автономий; национально-государственными образованиями являются автономная область и автономные округа. Территориальный принцип относится ко всем остальным субъектам Российской Федерации, являющимся государственно-территориальными образованиями.

3. С позиций равенства статусов субъектов федерации и их равноправия между собой, а также в отношениях с федеральными органами власти различают *симметричные* (ФРГ, Ав-

стрия и другие) и *асимметричные* (Индия, Швейцария и другие) *федерации*. Хотя в российской Конституции (чч. 1, 4 ст. 5) провозглашено равноправие субъектов Российской Федерации, в том числе и в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, различие правового статуса субъектов Российской Федерации свидетельствует, что *Россия является асимметричной федерацией*.

2.5.2. Конституционно-правовые основы российского федерализма

В основу концепции современного российского федерализма положены следующие основные принципы⁴⁸.

1. Государственная целостность Российской Федерации. Для реализации этого принципа Конституция РФ предусматривает:

- приоритет государственного суверенитета Российской Федерации, распространяемого на всю ее территорию;
- целостность территории Российской Федерации, включающей в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, недра;
- верховенство Конституции РФ и федерального законодательства;
- отсутствие у субъектов Российской Федерации права свободного выхода из Федерации и права изменения своего статуса без согласия Российской Федерации;
- единое гражданство Российской Федерации;
- единство государственного языка на всей территории Российской Федерации;
- единство экономического пространства на территории Российской Федерации, денежной и кредитной системы, в том числе единую национальную валюту — рубль, единый (консолидированный) государственный бюджет;
- единые Вооруженные силы РФ;
- обеспечение Президентом РФ и Правительством РФ полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

⁴⁸ Авакьян С.А. Указ. соч. Т. 2. С. 90–104.

2. Единство системы государственной власти. Правовой основой такого единства является:

- приоритет основ конституционного строя Российской Федерации и общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определяемых федеральным законом, при реализации права на самостоятельное установление субъектами Российской Федерации своей системы органов государственной власти;
- полномочия Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;
- единство системы исполнительной власти в Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;
- единство судебной системы Российской Федерации, устанавливаемой Конституцией РФ и федеральным конституционным законом.

3. Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации имеет большое значение, поскольку его решение предопределяет правовой статус Российской Федерации и ее субъектов, а также характер отношений между ними. В конституционном праве зарубежных стран предметы ведения и полномочия в федерациях делят на следующие виды: исключительные предметы ведения и полномочия (исключительная компетенция) федерации; исключительная компетенция субъектов федерации; сфера совместной компетенции федерации и ее субъектов; остаточные полномочия, не относящиеся к указанным и не нашедшие отражения в конституции. Способы разграничения компетенции могут быть различными. Конституция РФ прямо устанавливает сферу исключительной компетенции Российской Федерации и сферу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вне этих сфер субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

4. Равноправие субъектов Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ субъекты Российской Федерации

имеют различный конституционно-правовой статус. Поэтому принцип их равноправия следует трактовать как равенство возможностей по самостоятельному установлению своей системы органов государственной власти, созданию собственного законодательства в сфере соответствующей компетенции, участию в решении общедифедеральных вопросов, а также как равноправие во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Последнее выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и всеми ее субъектами.

5. Равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации. Данный принцип является одним из важнейших достижений современной демократии и относится к общепризнанным принципам международного права. Однако в международном праве устанавливается и ряд условий для реализации права народов на самоопределение, которое не должно приводить к нарушению иных норм. Как указано в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 года, при реализации права народа на самоопределение ничто не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных демократических государств.

2.5.3. Правовое закрепление федеративных отношений

Концепция российского федерализма определена прежде всего Конституцией РФ. Базовое значение имеет ст. 5, закрепляющая изложенные принципы федеративного устройства России. Статья 11 определяет основы организации государственной власти на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации, а также устанавливает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о соответствующем разграничении. Эти статьи являются частью основ конституционного строя России.

Статьи, составляющие гл. 3 «Федеративное устройство», устанавливают конкретные федеративные отношения: состав Российской Федерации; положения, обеспечивающие единство России; статус Российской Федерации и ее субъектов; компетенцию Российской Федерации и сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; систему и иерархические взаимоотношения нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов. Эти положения дополняются статьями других глав Конституции, регулируемыми порядок разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами, между государственными органами самих субъектов, а также иные элементы федеративных отношений.

Конституция РФ имеет прямое действие, в части регулирования федеративных отношений ее нормы нуждаются в конкретизации. В том числе сама Конституция предусматривает принятие ряда федеральных конституционных законов и федеральных законов: о порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации, о порядке изменения статуса субъекта Российской Федерации и некоторых других. В настоящее время в этой сфере приняты и действуют Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Важное место в регулировании федеративных отношений занимают конституции и уставы субъектов РФ, а также договоры и соглашения о разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Определенные элементы федеративных отношений регулируются не только конституционным правом, но и другими отраслями российского законодательства. Так, например, финансовое законодательство определяет отношения между Российской Федерацией и ее субъектами в бюджетной сфере.

В целях обеспечения верховенства федеральной Конституции и федеральных законов по отношению к законодательству субъектов РФ, соблюдения режима законности на всей территории России Федеральным законом № 184-ФЗ установлена государственно-правовая ответственность органов и высших должност-

ных лиц региональной государственной власти за принятие нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству. Предусмотрены различные меры такой ответственности, вплоть до роспуска представительного (законодательного) органа, отрешения от должности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта РФ.

Контрольные вопросы по теме

1. Почему в России используется национально-территориальный принцип построения?
2. Почему Россия признается асимметричной федерацией?
3. Какими средствами обеспечивается государственная целостность России?
4. Какую роль в регулировании федеративных отношений играет Федеративный договор?

Практические задания

1. Заполните таблицу.

Вопрос для сравнения	Форма государственного устройства		
	Унитарное государство	Федерация	Особенности в России
Территория			
Статус административно-территориальных единиц			
Государственный аппарат			
Гражданство			
Правовая система			
Судебная система			
Налоговая система			

2. Раскройте содержание принципов федеративного устройства России, заполнив таблицу.

Принцип	Содержание
---------	------------

Тема 2.6. Конституционно-правовой статус Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Учебные вопросы

- 2.6.1. Конституционно-правовой статус Российской Федерации.
- 2.6.2. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.
- 2.6.3. Нормотворческая компетенция Российской Федерации и ее субъектов.
- 2.6.4. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации.

2.6.1. Конституционно-правовой статус Российской Федерации

Статус федерации в России включает важнейшие черты ее федеративной государственности. Он характеризуется прежде всего тем, что Российская Федерация является суверенным государством, полноправным субъектом международного сообщества, обладающим всей полнотой государственной власти на своей территории, за исключением тех предметов ведения и полномочий, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации и текущим законодательством отнесены к компетенции субъектов Российской Федерации. Российская Федерация имеет Конституцию и федеральные законы, которые обладают верховенством на всей территории страны. Конституция РФ устанавливает и иные нормы, принципиально важные для статуса Российской Федерации: государственные флаг, герб и гимн; обеспечивает свой государственный суверенитет, целостность и неприкосновенность своей территории; устанавливает режим и защиту государственной границы; имеет право на международные отношения с иностранными государствами⁴⁹. При этом она представляет и защищает интересы как Российской Федерации в целом, так и каждого ее субъекта.

⁴⁹ Авакьян С.А. Указ. соч. Т. 2. С. 104–108.

Еще одна группа положений Конституции РФ направлена на обеспечение единства и государственной целостности Российской Федерации: единое гражданство РФ; единство государственного языка на всей ее территории; единство экономического пространства, бюджетной, денежной и кредитной систем; единые Вооруженные силы РФ (более подробно см. тему 2.5).

Государственная власть РФ и ее субъектов осуществляется на основе принципа единства системы государственной власти (более подробно см. темы 2.5, 2.8). Властные полномочия в России осуществляют федеральные органы государственной власти: Президент — глава государства, Федеральное Собрание — парламент РФ, федеральное Правительство, высшие и иные федеральные суды, единая прокуратура РФ. В пределах компетенции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти. При решении общефедеральных вопросов представлены и учитываются интересы субъектов Российской Федерации. Так, согласно Конституции РФ в Совет Федерации (верхнюю палату) Федерального Собрания — парламента Российской Федерации — входят по два представителя от каждого субъекта — по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

2.6.2. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами

Статус федерации находит свое конкретное выражение и в ее компетенции, закрепленной Конституцией РФ при разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. В ст. 71 Конституции РФ установлена сфера исключительного ведения Российской Федерации, в которой условно можно выделить государственное строительство и федеральное правотворчество, регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина, экономическое, социально-культурное и национальное развитие России, внешнюю политику, международные и внешнеэкономические отношения, оборону и безопасность страны. Полномочия Российской Федерации в этой сфере не подлежат передаче субъектам Российской Федерации.

Статья 72 Конституции Российской Федерации устанавливает сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В нее, в частности, входит обеспечение соответствия законодательства субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами и другими природными ресурсами, природопользование и охрана окружающей среды, общие вопросы образования, науки, культуры, координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ и т.д. Совместная деятельность Российской Федерации и ее субъектов в этой сфере осуществляется на основе дополнительного разграничения и взаимной передачи полномочий между ними, которое является предметом отдельных договоров и соглашений между соответствующими органами государственной власти.

Разграничение полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в данной сфере осуществляется также федеральными законами, регулирующими те или иные вопросы совместного ведения (это положение не содержится в явном виде в Конституции РФ, однако оно подтверждено постановлением федерального Конституционного Суда от 9 января 1998 года)⁵⁰.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ).

2.6.3. Нормотворческая компетенция Российской Федерации и ее субъектов

Нормотворческую компетенцию Российской Федерации и ее субъектов устанавливает ст. 76 Конституции РФ.

⁵⁰ См.: Глава IV.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Часть 1 этой статьи определяет, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

В части 2 разграничиваются нормотворческие полномочия Российской Федерации и ее субъектов в сфере их совместного ведения: по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации. При этом Конституция не предъявляет особых требований к правовому содержанию этих федеральных законов, что может вызвать нарушения прав субъектов Российской Федерации в тех случаях, когда такие законы имеют не рамочный, а исчерпывающий характер. Необходимо отметить, что в данном отношении Федеративный договор от 1992 года лучше соответствовал принципам федерализма; им определялось, что по вопросам, относящимся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, федеральные органы издают Основы соответствующего законодательства. Аналогичная норма воспроизведена в принятом в 1999 году Федеральном законе № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (см. также тему 2.8, подпункт 2.8.4).

Часть 4 данной статьи устанавливает, что вне пределов ведения РФ, а также совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние осуществляют собственное правовое регулирование.

Части 5 и 6 определяют иерархические отношения и способы разрешения коллизий между нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов: нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с чч. 1–2 настоящей статьи; в случае противоречия между ними действует федеральный закон; в случае же противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с ч. 4 настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

2.6.4. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации

Статус субъекта Российской Федерации включает в себя совокупность его прав, обязанностей и ответственности, а также принадлежность к определенному виду субъектов. Поэтому он включает в себя элементы, как общие для всех субъектов Федерации, так и специфические для конкретного вида субъектов.

Общие статусные элементы всех субъектов РФ:

1) обладание всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

2) обладание учредительной властью, право принятия своих конституций (уставов);

3) самостоятельность в установлении своей системы органов государственной власти, в создании собственного законодательства в сфере соответствующей компетенции;

4) право на участие в решении общефедеральных вопросов, в том числе в принятии федеральных законов;

5) равноправие во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Субъекты РФ, однако, не обладают полным суверенитетом: не имеют права на свободный выход из Федерации и права изменения своего статуса без ее согласия; не являются субъектами международного публичного права и осуществляют международные и внешние экономические связи в пределах, установленных федеральным законом; принимаемые ими вне сферы собственной исключительной компетенции нормативно-правовые акты не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам⁵¹.

⁵¹ В Постановлении от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» Конституционный Суд подчеркнул, что 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 России. Субъекты РФ не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит РФ в целом.

Субъекты, входящие в Российскую Федерацию, разделяются на три основных вида: первый — республики (их 22); второй — края (9), области (46), города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь); третий — автономная область (1) и автономные округа (4).

Республики в составе Российской Федерации имеют статус государства и образованы по национальному принципу. Наименования республик происходят от названия коренных этнических групп, проживающих на их территориях (которые, однако, в подавляющем числе случаев не составляют большинства соответствующего населения). Республика как государство имеет свою конституцию, государственные символы (герб, флаг и гимн), органы государственной власти, включая главу государства. Республика вправе устанавливать свой государственный язык, употребляемый в государственных органах и органах местного самоуправления наряду с государственным языком Российской Федерации.

Края, области, города федерального значения являются государственно-территориальными образованиями в составе Российской Федерации. Их статус устанавливается Конституцией РФ и уставами, принимаемыми в соответствии с Конституцией РФ, законодательными (представительными) органами соответствующего субъекта Российской Федерации. Эти субъекты Российской Федерации также имеют свои органы государственной власти и свое законодательство.

Автономные образования — автономная область и автономные округа — представляют собой национально-государственные образования. Их следует рассматривать как конституционную форму реализации права малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на свое сохранение и развитие через приобретение собственной государственности. Статус автономных образований при основных сходных чертах со статусом иных субъектов Российской Федерации имеет определенные отличия. Девять из десяти автономных округов входят в состав тех или иных областей или краев, что порождает определенные проблемы в реализации конституционного положения о равноправии субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ отношения таких автономных округов с соответствующими краями (областями) могут регулироваться федеральным законом и договорами между органами

государственной власти автономного округа и края (области). Кроме того, по представлению законодательных и исполнительных органов автономного образования может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.

Контрольные вопросы по теме

1. Какими полномочиями обеспечивается государственный суверенитет России?
2. В чем смысл установления сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов?
3. Может ли субъект Российской Федерации принять свой Уголовный кодекс?
4. Имеет ли право субъект Российской Федерации выйти из состава Российской Федерации?

Тема 2.7. Избирательное право, система и процесс в Российской Федерации

Учебные вопросы

- 2.7.1. Понятия избирательной системы, избирательного права и процесса.
- 2.7.2. Принципы и источники российского избирательного права.
- 2.7.3. Избирательный процесс и его основные стадии.
- 2.7.4. Финансирование выборов.
- 2.7.5. Гарантии избирательных прав граждан.

2.7.1. Понятия избирательной системы, избирательного права и процесса

В соответствии с Конституцией РФ свободные выборы наряду с референдумом являются высшей формой народовластия. Они

обеспечивают гражданам непосредственное участие в формировании органов государственной власти и местного самоуправления.

Под **избирательной системой** понимается совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе выборов.

Избирательное право может пониматься в двух значениях.

Избирательное право в объективном смысле — это совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих принципы, порядок организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления⁵².

Избирательное право в субъективном смысле — это гарантированная государством возможность гражданина участвовать в выборах⁵³. В этом значении различается *активное избирательное право* — право граждан Российской Федерации избирать и *пассивное избирательное право* — право граждан быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Избирательный процесс — это порядок назначения, подготовки, проведения и подведения итогов выборов.

2.7.2. Принципы и источники российского избирательного права

Современное российское избирательное право основывается на ряде принципов. Основными из них являются всеобщность избирательного права (в субъективном смысле), равенство граждан при выборах, прямые выборы, тайное голосование.

Всеобщий характер избирательного права означает возможность для каждого гражданина при достижении 18-летнего возраста пользоваться своим активным, а при достижении возраста, определяемого Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, — пассивным избирательным правом без каких-либо дискриминирующих условий. Для кандидатов в депутаты представительных органов Российской Федерации и ее субъектов, а также для кандидатов на выборах в органы местного самоуправления устанавливается общее возрастное ограничение — не моложе 21 года,

⁵² Авакьян С.А. Указ. соч. Т. 2. С. 162.

⁵³ Там же.

на выборах глав субъектов Российской Федерации — не моложе 30 лет⁵⁴. Ограничения избирательного права по максимальному возрасту не допускаются. Исключения из правила всеобщности установлены Конституцией РФ: не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Законодательством могут также устанавливаться дополнительные условия на приобретение активного и пассивного избирательного права в связи с постоянным или преимущественным проживанием на конкретной территории.

Принцип равенства граждан Российской Федерации при выборах означает, что каждый избиратель наравне с другими имеет только один голос по одному избирательному округу⁵⁵. Характеристика данного принципа не является исчерпывающей.

Прямые выборы (в отличие от косвенных или многоступенчатых) означают, что все избираемые депутаты представительных органов и должностные лица избираются непосредственно избирателями⁵⁶.

Тайное голосование выражается в исключении какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя.

Основополагающие принципы дополняются рядом других, также важных для демократической организации избирательного процесса, развития политической структуры общества и представительных органов. К этим принципам относятся такие: свобода и добровольный характер выборов; участие общественности и общественный контроль в избирательном процессе; гласность и открытый характер выборов; пропорциональный характер избирательной системы при выборах в представительные органы; равенство возможностей и состязательность кандидатов⁵⁷; полнота избирательных прав граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом; запрет на проведение выборов одновременно с проведением референдума Российской Федерации; отказ от императивного мандата; юридическая защищенность избирателей и кандидатов.

⁵⁴ Авакьян С.А. Указ. соч. Т. 2. С. 170.

⁵⁵ Там же. С. 179.

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ Там же. С. 181–194.

Большинство этих принципов имеет уже сегодня безусловный и неоспоримый характер; с некоторыми из них связаны определенные проблемные вопросы, такие, например, как квота мест в представительных органах, замещаемых путем выборов по пропорциональной системе; целесообразность отказа на местных выборах от императивного мандата, обладатель которого связан с наказами избирателей и может быть ими отозван. По существу, эти принципы пока проходят апробацию.

Нормы российского избирательного права находятся в состоянии развития; их основными источниками являются Конституция РФ, федеральные законы о гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации, о выборах Президента РФ, о выборах депутатов Государственной Думы, соответствующее законодательство субъектов Российской Федерации, а также уставы муниципальных образований.

2.7.3. Избирательный процесс и его основные стадии

Общая регламентация избирательного процесса содержится в Законе о гарантиях избирательных прав граждан. Отдельные вопросы, связанные со спецификой конкретных выборов, таких, например, как выборы Президента РФ, депутатов Государственной Думы, выборы в представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и другие, уточняются в соответствующих законодательных актах и рассматриваются в соответствующих темах курса.

Нормативное регулирование избирательного процесса включает в себя регламентацию общих вопросов организации и обеспечения выборов, а также процедурных вопросов на каждом этапе процесса. К организационно-правовым вопросам относятся, например, такие: система, статус, срок полномочий и порядок формирования избирательных комиссий, статус их членов; финансовое обеспечение выборов; использование государственной автоматизированной информационной системы при проведении выборов и т.п.

В соответствии с федеральным законом **избирательный процесс состоит из следующих обязательных этапов:**

- назначение выборов уполномоченным органом;

- регистрация (учет) и составление списков избирателей, обладающих активным избирательным правом на основании данных органов регистрационного учета населения;
- образование избирательных округов исходя из требования примерного равенства числа избирателей в каждом из них;
- образование избирательных участков из расчета не более чем 3 тысячи избирателей на каждом из них;
- выдвижение кандидатов (списков кандидатов), сбор и проверка достоверности подписей в их поддержку;
- регистрация кандидатов избирательными комиссиями;
- проведение предвыборной агитации в установленных законодательством формах и при обеспечении равных условий доступа кандидатов к СМИ;
- организация и проведение голосования;
- подсчет голосов и протоколирование итогов голосования участковыми избирательными комиссиями;
- определение результатов выборов избирательными комиссиями, законодательно наделенными этим правом;
- организация и проведение (при признании выборов несостоявшимися или итогов голосования недействительными) повторного голосования или повторных выборов;
- опубликование итогов голосования и результатов выборов⁵⁸.

Законодательством о гарантиях избирательных прав граждан, а также о порядке проведения конкретных выборов детально регламентируются условия, сроки и процедуры осуществления каждого этапа избирательного процесса, а также вопросы организации и обеспечения выборов на каждом этапе.

2.7.4. Финансирование выборов

Финансирование мероприятий, связанных с организацией и проведением выборов различного уровня в Российской Федерации, осуществляется в основном за счет средств соответствующего бюджета (федерального, субъекта Российской Федерации, местного). Расходы избирательных комиссий предусматриваются в соответствующем бюджете отдельной строкой.

⁵⁸ Авакьян С.А. Указ. соч. Т. 2. С. 198–237.

Помимо этих средств для финансирования предвыборной кампании кандидаты и избирательные объединения вправе использовать собственные средства и добровольные пожертвования.

Кандидаты и избирательные объединения вправе создавать избирательные фонды, объединяющие бюджетные средства, выделенные соответствующей избирательной комиссией; собственные средства; средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, блоком, инициативной группой избирателей; добровольные пожертвования физических или юридических лиц. Финансирование выборов иностранными юридическими и физическими лицами не допускается.

Избирательное законодательство детально регламентирует источники и максимальные размеры соответствующих средств, их целевое назначение, предельные суммы расходов кандидатов, право и порядок распоряжения средствами.

Кандидаты представляют в установленные сроки в соответствующие избирательные комиссии финансовые отчеты с указанием источников денежных поступлений в избирательные фонды и всех совершенных затрат.

Финансовые отчеты избирательных комиссий представляются в установленные сроки в вышестоящие комиссии и (соответственно уровню выборов) в представительные органы местного самоуправления, в органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ, в палаты Федерального Собрания РФ.

2.7.5. Гарантии избирательных прав граждан

Законодательством о гарантиях избирательных прав граждан, а также о порядке проведения конкретных выборов устанавливаются необходимые правовые и организационные гарантии избирательных прав граждан — как избирателей, так и кандидатов.

К основным из них относятся:

- 1) гарантии реализации перечисленных конституционных принципов проведения выборов;
- 2) обязательность проведения выборов, в том числе досрочных;
- 3) соблюдение прав избирателей на участие в выборах, в том числе при невозможности их непосредственного присутствия на соответствующем избирательном участке;

4) соблюдение законодательства при формировании и деятельности всех избирательных комиссий;

5) соблюдение законодательства при формировании и использовании финансовых средств на подготовку и проведение выборов;

6) равный статус зарегистрированных кандидатов;

7) соблюдение установленных законодательством форм и методов проведения предвыборной агитации, обеспечение равных условий доступа кандидатов к СМИ;

8) достоверность учетных и итоговых данных о волеизъявлении избирателей.

Действующее федеральное законодательство предусматривает уголовную и административную ответственность за нарушение законодательства о выборах.

Уголовная ответственность предусмотрена специальными статьями Уголовного кодекса: о воспрепятствовании осуществлению гражданином Российской Федерации избирательных прав либо работе избирательных комиссий; о подлоге, подделке избирательных документов, заведомо неправильном подсчете голосов или установлении результатов выборов; о нарушении избирательного законодательства лицом, ранее подвергавшимся административному взысканию. По этим статьям предусматриваются различные сроки лишения свободы.

Большой перечень статей, предусматривающих административную ответственность лиц за правонарушения при организации и проведении выборов, содержится в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Контрольные вопросы по теме

1. Чем субъективное избирательное право отличается от объективного избирательного права?

2. Вправе ли избиратели давать наказания депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации?

3. В чем выражается альтернативность выборов?

4. Каким образом политические партии принимают участие в выборах?

Тема 2.8. Конституционная система органов государственной власти Российской Федерации

Учебные вопросы

2.8.1. Понятия органа и системы органов государственной власти.

2.8.2. Конституционные принципы организации и деятельности системы органов государственной власти в России.

2.8.3. Единая система и виды государственных органов.

2.8.4. Принципы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2.8.1. Понятия органа и системы органов государственной власти

Государство осуществляет свои функции посредством специально созданного государственного аппарата, то есть определенной совокупности государственных органов.

Все органы государственной власти обладают соответствующими признаками:

- являются составной и одновременно организационно обособленной ячейкой государственного аппарата (то есть совокупности органов государства);
- образуются в установленном государством порядке;
- обладают государственно-властными полномочиями;
- им выделяются материальные средства для осуществления предоставленных функций;
- обладают упорядоченной внутренней организацией (структурой).

Не каждый государственный орган можно охарактеризовать как орган государственной власти. В соответствии с доктриной и правовой позицией Конституционного Суда РФ в государственном аппарате их следует различать. Первые, в отличие от вторых, не имеют права принятия правовых актов внешнего действия, распространяющихся на граждан, их объединения (например,

Администрация Президента РФ). Следовательно, орган государственной власти всегда можно определить как государственный орган, но не любой орган государства является органом государственной власти⁵⁹.

Орган государственной власти — организационно и структурно обособленная часть государственного механизма (аппарата), образуемая в установленном законом порядке и наделенная законом государственно-властными полномочиями, необходимыми для осуществления задач и функций государственной власти.

Государственно-властные полномочия — это полномочия, связанные с принятием решений, обязательных для исполнения всеми субъектами, на которых распространяется компетенция данного органа, организацией исполнения принятых решений, охраной принятых решений от нарушения.

Органы государственной власти Российской Федерации указаны в Конституции РФ. Так, государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды Российской Федерации (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ). В соответствии с ч. 2 ст. 11 Конституции государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Все соответствующие органы власти указаны в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации.

В то же время наличие ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной — и относящихся к ним органов власти не исключает наличия иных самостоятельных государственных органов (Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Прокуратура РФ и другие). Это определяется необходимостью реализации дополнительных функций, обеспечивающих деятельность государственной власти как целостной системы. Федеральные государственные органы, как правило, также прямо названы в Конституции РФ со ссылкой на необходимость принятия соответствующих законодательных актов, регламентирующих их статус, порядок формирования и деятельности. Исключение составляют органы исполнительной власти, состав которых утверждается Президентом РФ по представлению Председателя федерального Правительства.

⁵⁹ Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М.: Норма, 2010. С. 330–332.

Вся совокупность взаимодействующих и взаимодополняющих государственных органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации образует единую систему (органов) государственной власти, основы которой регулируются нормами одного из основных конституционно-правовых институтов.

2.8.2. Конституционные принципы организации и деятельности системы органов государственной власти в России

Система органов государственной власти является механизмом реализации власти народа — носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. В той же степени система органов государственной власти должна обеспечивать реализацию всех основ конституционного строя России — демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления. Обеспечение основ конституционного строя является целью функционирования, а сами основы — принципами организации системы органов государственной власти. Такими принципами являются:

1) **принцип реализации полновластия народа** в республиканском государстве — органы государственной власти формируются либо непосредственно народом, либо представительными органами по мандату народа. Так, Президент РФ и Государственная Дума избираются посредством прямых всеобщих выборов на определенный, установленный Конституцией срок, а все остальные федеральные органы власти формируются Президентом и парламентом в соответствии с их конституционными полномочиями. Этот же принцип распространяется и на субъекты РФ;

2) **принцип разделения власти и самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной властей** является общим для организации власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации⁶⁰;

3) **принцип организации системы государственной власти** в федеративном государстве — децентрализация, территориальная организация и самостоятельное формирование Российской Федерацией и ее субъектами своих властных структур;

⁶⁰ Чиркин В.Е. Законодательная власть. М.: Норма, 2008. С. 77–88.

4) **принципы организации власти** в правовом государстве — законность деятельности органов государственной власти, осуществление властных полномочий в интересах соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

2.8.3. Единая система и виды государственных органов

Единство системы органов государственной власти является, наряду с рассмотренными принципами, одной из основ конституционного строя России: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на <...> единстве системы государственной власти...» (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ).

Принцип разделения государственной власти на самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную — должен быть дополнен принципом их взаимного уравнивания и взаимодействия. Это необходимо для исключения узурпации власти каким-либо государственным органом либо должностным лицом, для эффективной реализации всей совокупности государственно-властных полномочий, для организации единой системы государственной власти.

Единство этой системы должно выражаться:

- 1) в совокупной компетенции имеющихся государственных органов, охватывающей все вопросы и полномочия, необходимые для осуществления государственной власти;
- 2) исключении предписания различными органами государственной власти одним и тем же субъектам в одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающих правил поведения.

Конституция РФ предусматривает определенные **правовые основы такого единства:**

- 1) система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77);
- 2) Президент РФ в установленном Конституцией РФ порядке обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80);

3) Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 85);

4) Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции: между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 125);

5) в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77);

6) Прокуратура РФ составляет самостоятельную систему органов государственной власти (ч. 1 ст. 129);

7) Конституция РФ (ст. 46–54 гл. 2, гл. 3) устанавливает единые принципы правосудия и основы единой судебной системы Российской Федерации; ст. 71 (п. «о») предусматривает также, что судостроительство, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное законодательства относятся к исключительному ведению РФ;

8) как системообразующий фактор, создающий необходимые условия для согласованного взаимодействия ветвей власти, следует рассматривать и законодательную процедуру, установленную ст. 104–109 Конституции РФ.

2.8.4. Принципы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Конституционные принципы организации системы государственной власти должны развиваться и конкретизироваться текущими законодательными актами. В частности, конкретизации

федеральным законом подлежит разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Такой закон принят 6 октября 1999 года. Федеральным законом № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлена компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Договорный механизм разграничения компетенции может применяться в качестве дополнительного и во взаимоотношениях только с отдельными субъектами Российской Федерации. При заключении договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, а также при заключении соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче друг другу права осуществления части своих полномочий должны соблюдаться следующие **принципы**:

1) *конституционности* — никакие нормативные правовые акты, принимаемые на уровне Федерации или ее субъектов, не могут перераспределять и (или) исключать установленные Конституцией РФ предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, изменять конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации, ущемлять конституционные права и свободы человека и гражданина, нарушать государственную целостность Российской Федерации и единство системы государственной власти;

2) *верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов* — договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации должны соответствовать положениям федерального законодательства, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения; в случае такого несоответствия действуют федеральные нормы;

3) *равноправия субъектов Российской Федерации* — все субъекты Российской Федерации равноправны во взаимоотноше-

ниях с федеральными органами государственной власти, в том числе при подготовке и заключении договоров и соглашений;

4) *недопустимости ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации* — при разграничении предметов ведения и полномочий в отношении одного из субъектов Российской Федерации недопустимо нарушение прав и интересов других субъектов;

5) *добровольности заключения договоров и соглашений* — договоры и соглашения заключаются на добровольной основе.

Такой договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации был заключен между Российской Федерацией и Республикой Татарстан и действовал с 2007 года до 2017 год.

Приведенные положения Конституции Российской Федерации и текущего федерального законодательства создают определенные правовые предпосылки для единства и целостности системы государственной власти в России; остальные вопросы курса, посвященные конституционно-правовому институту «Основы системы органов государственной власти», следует рассматривать прежде всего под углом зрения достаточности этих предпосылок для эффективного и согласованного функционирования государственной власти.

Контрольные вопросы по теме

1. Чем орган государственной власти отличается от государственного учреждения?
2. Чем отличаются государственно-властные полномочия от полномочий органов «внутреннего управления»?
3. Составляют ли органы государственной власти единую систему, связанную с отношениями жесткой субординации?
4. Почему органы государственного управления называют исполнительными и распорядительными?
5. Как сочетается принцип разделения властей с принципом федерализма?
6. Какой механизм разграничения предметов ведения и полномочий в России является основным и почему?

Практические задания

1. Перечислите виды государственных органов в соответствии с предложенными в таблице критериями.

Критерий	Вид
Принцип разделения властей	
Источник формирования	
Способы принятия решений	
Характер компетенции	
Объем властных полномочий	

2. Заполните таблицу «Конституционные принципы организации и деятельности системы органов государственной власти».

Принцип	Содержание
Народовластие и гуманизм	
Разделение властей	
Федерализм	
Законность	

3. Заполните таблицу, указав статьи Конституции РФ, в которых речь идет о перечисленных ниже федеральных органах государственной власти.

Орган государственной власти	Статья Конституции РФ
Президент РФ	
Верховный Суд РФ	
Федеральное Собрание РФ	
Конституционный Суд РФ	
Прокуратура РФ	
Счетная палата РФ	

Тема 2.9. Президент Российской Федерации

Учебные вопросы

2.9.1. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации.

2.9.2. Порядок избрания, срок и порядок прекращения полномочий Президента Российской Федерации.

2.9.3. Полномочия Президента Российской Федерации.

2.9.4. Контроль за деятельностью Президента Российской Федерации.

2.9.1. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации

Институт президентства был учрежден в РСФСР в составе СССР в 1991 году. Первоначально статус Президента РСФСР определялся специальным законом о Президенте РСФСР, основные положения которого затем были включены в действовавшую в тот период Конституцию РСФСР 1978 года. В настоящее время правовой статус, порядок избрания, полномочия и порядок прекращения полномочий Президента РФ регулируются гл. 4 Конституции РФ. Принятие специального закона о Президенте РФ Конституцией не предусматривается. Основы правового статуса Президента РФ отражены в ряде конституционных положений.

1. В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент РФ:

- является главой государства;
- гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина;
- в установленном Конституцией РФ порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;
- в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

2. Президент РФ в соответствии с ч. 4 ст. 78 Конституции РФ обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

3. Президент РФ обладает неприкосновенностью. Для Президента РФ не предусмотрена политическая ответственность, то есть ответственность за проводимую им политику, подобная той, которая существует в отношении Правительства. Однако Президент может нести государственно-правовую ответственность в форме отрешения его от должности. Основанием для ее наступления являются совершение Президентом государственной измены или иного тяжкого преступления.

2.9.2. Порядок избрания, срок и порядок прекращения полномочий Президента Российской Федерации

Порядок избрания Президента РФ регулируется ст. 81 Конституции РФ и Федеральным законом от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ». Президент РФ избирается на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Безальтернативные выборы Президента в Российской Федерации недопустимы. Российским Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет. Ограничение по максимально возможному возрасту для Президента не установлено. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона № 19-ФЗ не имеет права быть избранным Президентом РФ гражданин РФ:

- 1) имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство на территории иностранного государства;
- 2) осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;
- 3) осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом РФ, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

4) подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

5) 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 его полномочий в случае отставки, стойкой 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 полномочий⁶¹.

Выборы Президента РФ назначает Совет Федерации на первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок его полномочий либо полномочий его предшественника. Досрочные выборы в случае досрочного прекращения Президентом своих полномочий назначаются на последнее воскресенье до истечения трехмесячного срока с момента прекращения полномочий.

Право на выдвижение кандидатур на пост Президента имеют политические партии и граждане РФ путем самовыдвижения при наличии не менее 2 миллионов подписей в поддержку этого выдвижения. Выборы считаются состоявшимися при участии более чем 50% избирателей. Избранным считается кандидат, набравший более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что это число голосов больше числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. В случае если ни один из кандидатов не наберет этого количества голосов, Центральная избирательная комиссия назначает повторное голосование не более чем через 15 дней по двум лидирующим кандидатам по результатам голосования в первом туре. При повторном голосовании избранным считается кандидат, набравший большее число голосов при условии, что это число больше числа голосов, поданных против обоих кандидатов.

⁶¹ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

Если во втором туре остается только один кандидат по причине того, что остальные кандидаты сняли свои кандидатуры, то оставшемуся кандидату необходимо набрать абсолютное большинство голосов.

Избранный Президент РФ официально вступает в должность после официального объявления результатов выборов. До этого момента действующий Президент исполняет свои полномочия.

Президент РФ прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. Во всех случаях, когда он не в состоянии выполнять свои обязанности, их временное исполнение возлагается на Председателя Правительства РФ.

2.9.3. Полномочия Президента Российской Федерации

Компетенция Президента РФ — совокупность его полномочий по разрешению вопросов государственной и общественной жизни, установленных Конституцией РФ⁶².

Полномочия Президента РФ можно классифицировать по следующим группам:

1) *как главы государства* — в дополнение к перечисленным полномочиям Президент РФ представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях, назначает референдумы, решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища, награждает государственными наградами Российской Федерации, осуществляет помилование, назначает полномочных представителей Президента РФ;

2) *в отношениях с исполнительной властью* — Президент РФ назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ, принимает решение об отставке Правительства РФ, по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей председателя Правительства РФ, федеральных министров,

⁶² Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М.: Норма, 2010. С. 338.

утверждает по представлению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти, вправе отменять акты федерального Правительства, а также приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам (в последнем случае — до решения этого вопроса соответствующим судом);

3) *в отношениях с законодательной властью* — Президент РФ назначает выборы Государственной Думы, распускает Государственную Думу, вносит законопроекты в Государственную Думу, обращается к Федеральному Собранию с посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, подписывает и обнародует федеральные конституционные и другие законы, имеет право на отклонение федеральных законов;

4) *в отношениях с судебной властью* — Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей высших федеральных судов, назначает судей других федеральных судов, обращается в Конституционный Суд РФ с запросами о соответствии Конституции РФ законов, иных нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

5) *в сфере обороны, безопасности, сохранения суверенитета и целостности государства* — Президент РФ является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами РФ, утверждает военную доктрину Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил РФ, формирует и возглавляет Совет безопасности РФ, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение, а также чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (режимы военного и чрезвычайного положения должны определяться конституционными законами, которые пока не приняты);

6) *в сфере внешней политики и международных отношений* — Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации, ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации, подписывает ратификационные грамоты, назначает и отзывает после консультаций с комитетами палат Федерального Собрания и по согласованию

с государством или организацией аккредитации дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей.

По вопросам, входящим в его компетенцию, Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации. Они не должны противоречить Конституции РФ, федеральным и конституционным законам. В связи с установленными таким образом Конституцией РФ нормотворческими полномочиями Президента особо стоит вопрос об издании им указов «законозаменяющего» характера. Этот вопрос был урегулирован решением Конституционного Суда Российской Федерации следующим образом: «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации издание им “законозаменяющих” указов при условии, что они не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие ограничивается во времени периодом до принятия соответствующих федеральных законов».

Необходимо отметить наличие весьма спорных прецедентов расширения конституционных полномочий Президента актами текущего законодательства. Так, Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлен целый ряд полномочий Президента в отношении высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в случае издания ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции и федеральным законам, и неисполнения решения суда, установившего такие противоречия. В этом случае Президент РФ уполномочен законом выносить этому должностному лицу предупреждение, отстранять его от должности, назначать временно исполняющего обязанности этого высшего должностного лица.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены сходные полномочия Президента в отношении глав муниципальных образований.

2.9.4. Контроль за деятельностью Президента Российской Федерации

Роль Президента РФ как главы государства и координатора всех ветвей и органов государственной власти не снимает вопроса о контроле за его деятельностью, являющемся обязательным элементом системы сдержек и противовесов властных структур.

Помимо **контроля со стороны гражданского общества** существуют две основные формы **контроля со стороны государственных органов** — судебный и парламентский.

Основным инструментом *судебного контроля* является Конституционный Суд РФ, имеющий возможность рассматривать нормативные акты Президента РФ с точки зрения их соответствия Конституции, а также споры о разграничении компетенции между Президентом РФ и иными органами государственной власти.

Парламентский контроль выражается в согласовании или утверждении палатами Федерального Собрания представляемых Президентом кандидатур для назначения на высшие государственные должности. Кроме того, важной формой контроля является обязательное ознакомление парламента с указами Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения, а также решение парламентом вопроса о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами территории страны.

Формой парламентского контроля является и возможность отрешения Президента РФ от должности Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Соответствующая процедура регулируется ст. 93 Конституции РФ и является достаточно сложной. Для предотвращения возможных нарушений конституционной процедуры и ошибок в принимаемых решениях в конституционной процедуре отрешения Президента от должности важное место отводится Верховному и Конституционному судам РФ.

В Конституции РФ не оговаривается порядок наступления соответствующей уголовной ответственности за эти правонарушения. Однако можно полагать, что в случае отрешения Президента от должности и, как следствие, прекращения статуса его неприкосновенности, такая ответственность может наступать в общем порядке, установленном уголовным законодательством.

Анализ полномочий Президента РФ в соотношении с полномочиями органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации показывает, что Конституцией РФ установлена президентско-парламентская форма правления. Учитывая дополнительное усиление федеральными законами президентских полномочий в отношении органов и должностных лиц субъектов Российской Федерации, можно констатировать, что подобная конструкция российской государственной власти является уникальной и в значительной степени дискуссионной с точки зрения мирового опыта организации власти в федеративных государствах с республиканской формой правления.

Контрольные вопросы по теме

1. Является ли Президент РФ высшим должностным лицом РФ? Входит ли должность Президента в систему федеральных органов государственной власти?
2. Перечислите основания, по которым Президент РФ вправе применить «право вето».
3. Какие указы Президента РФ подлежат утверждению в Федеральном Собрании РФ?
4. Какие из функций, осуществляемых Президентом РФ, можно назвать представительскими и почему?
5. Поясните роль Президента РФ в организации и деятельности Государственного Совета РФ и Совета безопасности РФ
6. Какими средствами располагает Президент России как гарант Конституции РФ, прав и свобод человека?
7. Какие юридические процедуры использует Президент РФ для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти?

Практическое задание

Укажите полномочия, позволяющие Президенту РФ осуществлять свои функции, заполнив таблицу.

Функция	Полномочия
---------	------------

Тема 2.10. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации

Учебные вопросы

2.10.1. Конституционно-правовой статус и структура Федерального Собрания.

2.10.2. Компетенция палат Федерального Собрания.

2.10.3. Законодательный процесс.

2.10.1. Конституционно-правовой статус и структура Федерального Собрания

Согласно ст. 94 Конституции РФ Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации⁶³. Это означает, что формой государства в Российской Федерации является представительная, то есть опосредованная выборами, парламентская демократия и что принятие законов входит в исключительную компетенцию Парламента.

Рассмотрение полномочий палат Федерального Собрания позволяет сделать вывод и о наличии у него определенных, хотя и ограниченных **контрольных функций за деятельностью главы государства и исполнительной власти**: принятие государственного бюджета, осуществление текущего контроля за его исполнением и утверждение итогов его исполнения Правительством, ратификация международных договоров, участие палат Федерального Собрания в реализации кадровой политики Президента РФ, одобрение указов Президента о введении военного и чрезвычайного положения, решение вопросов о доверии и недоверии Правительству РФ, возможность отрешения Президента РФ от должности, направление депутатских запросов в органы государственной власти и некоторые другие функции.

⁶³ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 192–199.

В соответствии со ст. 95 Конституции РФ Федеральное собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти этого субъекта. Государственная Дума состоит из 450 депутатов. В силу установленного Конституцией РФ и федеральными законами порядка формирования палат Федерального Собрания, при решении общефедеральных вопросов Государственная Дума представляет интересы всего населения страны, а Совет Федерации — интересы субъектов Российской Федерации.

2.10.2. Компетенция палат Федерального Собрания

Значительная часть вопросов, входящих в компетенцию Федерального Собрания, отнесена Конституцией РФ к исключительному ведению той или иной палаты парламента. В то же время есть ряд вопросов, относящихся к совместному ведению палат Федерального Собрания, по которым Конституция разграничивает полномочия между Советом Федерации и Государственной Думой. Это: принятие федеральных законов, федеральных конституционных законов, рассмотрение предложений о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ; образование Счетной палаты для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета; осуществление процедуры отрешения от должности Президента РФ. Такое разделение компетенции создает определенную систему сдержек и противовесов внутри Федерального Собрания, а следовательно, и между интересами, представляемыми палатами парламента.

Согласно ст. 102 Конституции РФ **к ведению Совета Федерации относятся такие вопросы:** утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации; утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения, решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами страны; назначение выборов Президента РФ; отрешение Президента РФ от должности; назначение на должность судей Конституционного, Верховного, Высшего арбитражного судов РФ; назначение на должность и освобождение от должности

Генерального прокурора РФ, а также заместителя председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов⁶⁴.

Согласно ст. 103 Конституции РФ **к ведению Государственной Думы относятся вопросы:** дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решение вопроса о доверии Правительству РФ; назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка, председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, уполномоченного по правам человека; объявление амнистии; выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

2.10.3. Законодательный процесс

Законодательная функция является основной для Федерального Собрания в целом и для каждой из его палат. Реализация этой функции осуществляется в рамках законодательного процесса — специальным образом организованной деятельности уполномоченных на то государственных органов по разработке законодательных инициатив и их внесению в парламент, рассмотрению законопроектов, принятию, одобрению, подписанию и официальному опубликованию законов.

Законодательная процедура, то есть официальный порядок осуществления законодательного процесса, устанавливается Конституцией РФ, федеральными законами, регламентами палат Федерального Собрания, а также решениями Конституционного Суда РФ, касающимися вопросов законодательного процесса⁶⁵.

Общий порядок осуществления законодательного процесса и взаимодействия в его рамках уполномоченных органов и должностных лиц государственной власти содержится в ст. 104–108, а также 84 (пп. «г», «д»), 114 (ч. 1, п. «а»), 134, 135 (ч. 2), 136 Конституции РФ. Конституция устанавливает различные процедуры для федеральных конституционных и федеральных законов, конституционных поправок к гл. 3–8 и пересмотра гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ.

⁶⁴ Парламентское право России: учебник / под ред. О.Н. Булакова. М.: Эксмо, 2006. С. 135–138.

⁶⁵ Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: науч.-практ. пособие / отв. ред. Р.Ф. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. С. 53–54.

Важным источником законодательной процедуры являются федеральные законы, например о порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных и федеральных законов, актов палат Федерального Собрания. Федеральное законодательство устанавливает для отдельных видов законов особые процедуры их внесения, рассмотрения и принятия в палатах Федерального Собрания. Такие процедуры характерны, например, для законов о федеральном бюджете, о международных договорах Российской Федерации, а также для специального именного закона об автономной области или автономном округе.

Регламенты палат Федерального Собрания занимают особое место в системе источников законодательной процедуры. Так, в Регламенте Государственной Думы устанавливаются условия внесения законопроектов в эту палату субъектами права законодательной инициативы, количество и назначение каждого из чтений законопроекта, порядок подготовки и рассмотрения законопроектов в каждом из чтений, возможные виды принимаемых решений, характер и формы участия иных субъектов законодательного процесса в законотворческой работе Думы; кроме того, определяется порядок повторного рассмотрения законов, принятых Думой, но отклоненных Советом Федерации или Президентом. Здесь же регламентируется наработанная парламентской практикой такая форма совместной законодательной работы различных органов государственной власти, как специальные согласительные комиссии по законам, отклоненным Президентом РФ.

В то же время в соответствии с Конституцией (ч. 4. ст. 101) и процедурой его принятия, регламент каждой палаты устанавливает внутренний распорядок деятельности палаты и является ее внутренним документом. Между тем, например, в регламенте Государственной Думы затрагиваются интересы практически всех органов государственной власти — субъектов законодательного процесса. В ряде случаев нормы регламента имеют по отношению к внешним субъектам обязывающий характер, то есть выходят за пределы компетенции, отведенные Думе Конституцией. Поэтому вопросы взаимодействия различных органов государственной власти в законодательном процессе требуют регламентации на уровне федерального закона. Такой законопроект о порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов принят в настоящее время Государственной Думой в первом чтении.

Контрольные вопросы по теме

1. Чьи интересы представляют палаты Федерального Собрания с учетом разных способов их формирования?
2. Считаете ли Вы порядок формирования Государственной Думы и Совета Федерации оптимальным? Если нет, то почему?
3. В чем выражается постоянный характер работы палат (ч. I ст. 99 Конституции РФ)?
4. Действуют ли неопубликованные законы? Могут ли законы содержать секретные положения?

Практическое задание

Заполните таблицу, указав и раскрыв содержание признаков Федерального Собрания, закрепленных в Конституции РФ.

Признак	Содержание	Статья Конституции
---------	------------	--------------------

Тема 2.11. Правительство Российской Федерации

Учебные вопросы

- 2.11.1. Понятие исполнительной власти в современном российском конституционном праве.
- 2.11.2. Место и роль Правительства в системе исполнительной власти Российской Федерации.
- 2.11.3. Организация деятельности, полномочия Правительства.
- 2.11.4. Порядок формирования Правительства и федеральных органов исполнительной власти.
- 2.11.5. Политическая ответственность Правительства и порядок прекращения его полномочий.

2.11.1. Понятие исполнительной власти в современном российском конституционном праве

С принятием Конституции РФ 1993 года понятие «исполнительная власть» вошло в широкий оборот и постепенно вытесняет использовавшийся ранее в конституционном и административном законодательстве термин «государственное управление». Принципиально изменилась и концепция исполнительной власти: теперь Президент РФ не является главой исполнительной власти; в соответствии с принципом разделения властей исполнительная власть отделена от законодательной и судебной властей и действует самостоятельно; исполнительная власть ориентирована прежде всего на реализацию законов, ее основным назначением стала организация исполнения актов законодательной власти и главы государства; организация исполнительной власти в Российской Федерации строится в соответствии с конституционными принципами федерализма и самостоятельности местного самоуправления⁶⁶.

В рамках конституционного права на федеральном уровне регулируются правовой статус Правительства РФ, его состав, порядок образования и деятельности, отношения с Президентом РФ и Федеральным Собранием, организация, полномочия и порядок деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также общие принципы организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, порядок их образования и деятельности регулируются конституционно-правовыми актами этих субъектов. Общественные отношения, возникающие в процессе деятельности органов исполнительной власти, регулируются в основном нормами административного законодательства в соответствии с разграничением полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере их совместного ведения.

Вместе с тем поскольку исполнительная власть является государственным механизмом реализации законов, на ее деятельность оказывают влияние практически все законодательные акты, принимаемые как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

⁶⁶ Бобылев А.И. и др. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М.: Издат. дом «Право и государство», 2003. 304 с.

2.11.2. Место и роль Правительства в системе исполнительной власти Российской Федерации

Основы построения системы исполнительной власти Российской Федерации, место и роль Правительства РФ в этой системе устанавливаются Конституцией РФ следующим образом: Правительство РФ осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации (ч. 1 ст. 110); в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77); Правительство РФ наряду с Президентом РФ обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ (ч. 4 ст. 78).

Для реализации Правительством РФ его полномочий формируется система федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с Указом Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в эту систему входят:

1) **федеральные министерства**, проводящие государственную политику и осуществляющие управление в установленной сфере деятельности, а также координирующие деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти;

2) **государственные комитеты** Российской Федерации, осуществляющие межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере;

3) иные федеральные органы исполнительной власти — **федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры**, осуществляющие специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции в установленных сферах ведения. Некоторые из этих органов подведомственны не только Правительству РФ, но и Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ними Конституцией РФ.

4) федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои **территориальные органы** (ч. 1 ст. 78 Конституции) с разрешения Правительства РФ

и после консультаций с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

2.11.3. Организация деятельности, полномочия Правительства

Основные полномочия Правительства РФ установлены в ч. 1 ст. 114 Конституции РФ:

1) Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;

2) проводит в Российской Федерации единую финансовую, кредитную и денежную политику, единую государственную политику в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

3) осуществляет управление федеральной собственностью;

4) принимает меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

5) следит за соблюдением законности, прав и свобод граждан, охраной собственности и общественного порядка, борьбой с преступностью;

6) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

Конституцией РФ установлено также, что Правительство РФ состоит из Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров (ч. 2 ст. 110); Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу (ст. 113); порядок деятельности Правительства РФ определяется федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 114). В соответствии с данным законом, принятым в 1997 году, **Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации**⁶⁷.

Законом установлен и круг вопросов, решаемых исключительно коллегиально на заседаниях Правительства:

⁶⁷ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1999. С. 392–403.

- решения о представлении Государственной Думе проекта федерального бюджета и отчетов о его исполнении, а также о внесении в Государственную Думу проектов федеральных законов;
- рассмотрение программ социально-экономического развития Российской Федерации и приватизации государственной собственности;
- установление уровня, степени и области государственного регулирования цен;
- вопросы заключения международных договоров, а также соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и некоторые другие.

Данный закон конкретизирует также полномочия Правительства, установленные Конституцией РФ.

В рамках своей компетенции, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обязательные для исполнения в Российской Федерации, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства РФ отличаются фундаментальностью, многофункциональностью, подзаконностью, оперативностью и обязательностью⁶⁸. В случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ они могут быть отменены Президентом РФ.

2.11.4. Порядок формирования Правительства и федеральных органов исполнительной власти

Порядок формирования Правительства РФ и структуры федеральных органов исполнительной власти определяется ст. 111 и 112 Конституции РФ. **Председатель Правительства назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы.** В случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент РФ назначает Председателя Правительства и распускает Государственную Думу.

⁶⁸ Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М.: Норма, 2010. С. 409–410.

В свою очередь Председатель Правительства в недельный срок после своего назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, а также кандидатуры на должности членов Правительства.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О системе федеральных органов исполнительной власти» заместители федеральных министров, а также руководители федеральных служб России, генеральные директора российских агентств назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ.

2.11.5. Политическая ответственность Правительства и порядок прекращения его полномочий

Правительство РФ несет ответственность за проводимую им политику, а также за результаты деятельности в сфере его компетенции в форме отставки. Решение об отставке Правительства принимает Президент РФ. Правительство РФ может подать в отставку по своей инициативе; оно может также поставить вопрос о доверии ему перед Государственной Думой. В том случае, если Государственная Дума отказывает в доверии Правительству в течение первого года своей работы, Президент отправляет Правительство в отставку.

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству и по своей инициативе. В этом случае Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если такое недоверие будет выражено повторно в течение трех месяцев, Президент должен принять решение об отставке Правительства либо о роспуске Государственной Думы, но не в первый год ее деятельности.

Правительство формируется на срок полномочий Президента РФ, перед вновь избранным Президентом Правительство слагает свои полномочия. Для обеспечения непрерывности функционирования исполнительной власти Конституцией РФ предусмотрено, что в случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ должно действовать до формирования нового Правительства.

Контрольные вопросы по теме

1. Назовите юридические признаки, свидетельствующие о том, что Правительство РФ является высшим исполнительным органом государственной власти.
2. В чем выражается коллегиальность деятельности Правительства РФ?
3. Какими полномочиями обладает Правительство РФ по руководству федеральными органами исполнительной власти?
4. Раскройте значение принципа единой системы исполнительной власти в РФ.
5. Назовите и охарактеризуйте правовые акты Правительства.

Практическое задание

Заполните таблицу, указав и раскрыв содержание оснований прекращения деятельности Правительства РФ.

Основание	Порядок применения
-----------	--------------------

Тема 2.12. Конституционные основы судебной системы Российской Федерации

Учебные вопросы

- 2.12.1. Конституционные принципы правосудия, организации и деятельности судебной системы.
- 2.12.2. Правовая охрана конституционной системы Российской Федерации.
- 2.12.3. Конституционный Суд Российской Федерации.

2.12.1. Конституционные принципы правосудия, организации и деятельности судебной системы

Под судебной системой Российской Федерации понимается совокупность взаимодействующих между собой федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации, осуществляющих

в совокупности все множество функций и полномочий судебной власти⁶⁹.

К основным функциям судебной системы относятся:

- осуществление правосудия с использованием особых процессуальных форм посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства;
- судебный контроль за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения;
- толкование правовых норм, являющееся обязательным для всех органов и лиц, участвующих в судебной, правоприменительной и нормотворческой деятельности;
- официальное удостоверение фактов, имеющих юридическое значение;
- ограничение конституционной и иной отраслевой правосубъектности граждан.

Конституционные основы судебной системы представляют собой совокупность принципов и норм конституционного законодательства, определяющих:

- взаимоотношения личности с судебной властью;
- организацию и функционирование судебной системы.

Конституционные основы, закрепляющие основные права человека и гражданина в сфере правосудия, взаимоотношения личности с судебной властью установлены ст. 46–54 Конституции РФ. В них отражены возможности использования всех не запрещенных законом способов защиты прав и свобод человека и другие принципы, обеспечивающие совершенствование юридических механизмов защиты прав и свобод личности при общем усилении судебной власти и режима законности в государстве.

Принципы и начала организации судебной системы устанавливаются Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». К основным из этих принципов относятся:

- 1) осуществление правосудия только судом, учрежденным в соответствии с законом (чч. 1, 3 ст. 118 Конституции);
- 2) самостоятельность и независимость судов (ст. 10 Конституции);

⁶⁹ См.: Судебная власть в Российской Федерации. Тенденции и перспективы развития. М.: Юнити-Дана, 2016. 167 с.

3) единство судебной системы при специализации судов (ст. 118, 124–127 Конституции).

Самостоятельность и независимость судов основаны на конституционном принципе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, при котором органы каждой ветви власти самостоятельны. Самостоятельность органов правосудия исключает их подчиненность каким-либо иным органам, их решения носят окончательный характер. Судьи при рассмотрении дел и вынесении судебных решений руководствуются исключительно нормами закона. Независимость судов обеспечивается рядом правовых, организационных, материально-технических, кадровых и других условий их деятельности, устанавливаемых законодательством.

Судебная система России включает **две основные разновидности судебных учреждений**: суды общей юрисдикции, осуществляющие рассмотрение уголовных, гражданских и административных дел, и специальные суды.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» систему общих судов составляют федеральные суды общей юрисдикции и мировые судьи, относящиеся к судебным учреждениям субъектов Российской Федерации. К федеральным судам общей юрисдикции относятся Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов Москвы и Санкт-Петербурга, суды автономной области и автономных округов, районные суды. В федеральную систему общих судов входят и военные суды, создаваемые по территориальному принципу в местах дислокации войск и флотов.

К федеральным специальным судам относятся Конституционный Суд РФ и система федеральных арбитражных судов: арбитражные суды округов и арбитражные суды субъектов Российской Федерации.

К специальным судам субъектов Российской Федерации относятся конституционные суды республик и уставные суды иных субъектов Российской Федерации.

Единство судебной системы при таком сложном ее построении обеспечивается в соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» за счет отнесения судостроительства к исключительной компетенции

Федерации, соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями единых, установленных федеральным законодательством правил судопроизводства, применения всеми судами федерального законодательства, общепризнанных принципов и норм международного права, законодательства субъектов Российской Федерации, признания обязательности применения судебных постановлений, вступивших в законную силу на всей территории Российской Федерации, законодательного закрепления единого статуса судей, финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

Принципы и порядок функционирования судебной системы и деятельности входящих в нее судебных учреждений в основном являются предметом процессуальных (уголовно-процессуального, гражданско-процессуального, арбитражно-процессуального) кодексов. Однако важнейшие из этих принципов, имеющие конституционный характер, закреплены в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законах, устанавливающих основы судебной системы. К ним относятся:

- независимость, несменяемость и неприкосновенность судей (ст. 120–122 Конституции);
- сочетание профессиональных и общественных начал в осуществлении судебной власти (ч. 2 ст. 47, ч. 4 ст. 123 Конституции);
- открытость и гласность деятельности судов (чч. 1, 2 ст. 123 Конституции);
- состязательность и равноправие сторон в судопроизводстве (ч. 3 ст. 123 Конституции).

Состояние и тенденции развития законодательства в сфере судебно-правовой реформы позволяют сделать общий вывод о том, что правовые основы для формирования судебной системы в значительной мере заложены. Основная задача теперь заключается в реализации конституционных принципов, создании необходимых условий и обеспечении эффективного функционирования судов. Косвенным подтверждением этому является преобразование Совета по судебной реформе при Президенте Российской Федерации в Совет при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия.

2.12.2. Правовая охрана конституционной системы Российской Федерации

Правовая охрана Конституции — это совокупность юридических средств, с помощью которых достигается выполнение всех установленных ею норм, соблюдение режима конституционной законности. В соответствии с федеративным устройством России на всей ее территории действует Конституция РФ, а на территориях субъектов Российской Федерации — конституции (уставы) соответствующих субъектов, в совокупности образующие конституционную систему Российской Федерации⁷⁰.

Действие конституционной системы в России обеспечивается средствами парламентского и внепарламентского контроля.

Парламентский контроль за соблюдением Конституции РФ осуществляют палаты Федерального Собрания. Внепарламентский контроль осуществляют Президент РФ, Конституционный Суд РФ, все иные судебные органы, а также высшие должностные лица (в том числе главы республик) субъектов Российской Федерации.

Соответствующие виды контроля за соблюдением конституций (уставов) субъектов Российской Федерации осуществляют законодательные (представительные) органы, высшие должностные лица, конституционные (уставные) суды соответствующих субъектов Федерации, а также иные суды, действующие на территории этих субъектов.

Контроль может быть предварительным или последующим в зависимости от того, применяется он к проектам нормативных правовых актов на предмет их соответствия конституции или к действующим актам (к совершенным действиям).

Палаты Федерального Собрания осуществляют в соответствии со своими регламентами контроль за соответствием Конституции РФ вносимых на их рассмотрение законопроектов (законов). Выявленное противоречие является достаточным основанием для непринятия законопроекта Государственной Думой, отклонения закона Советом Федерации. Кроме того, в практике работы палат Федерального Собрания применяется и контроль за соответствием

⁷⁰ См.: *Остапович И.Ю.* Судебный конституционный контроль и нормотворчество: проблемы соотношения: учеб. пособие. М.: Риор: Инфра-М, 2015. 230 с.

Конституции РФ конституций (уставов) и иных законодательных актов субъектов Российской Федерации в форме парламентских слушаний.

Важную роль в укреплении конституционной законности играет Президент РФ. Он выступает гарантом Конституции и федеральных законов, вправе в соответствующих случаях отклонять законы, принятые палатами Федерального Собрания РФ, отменять правовые акты федерального правительства, а также приостанавливать действие нормативных актов до решения вопроса о их законности в судебном порядке.

Особое значение имеет учреждение в Российской Федерации и в ее субъектах института судебного конституционного контроля. Судебный контроль за соблюдением Конституции РФ возложен на Конституционный Суд РФ, который вправе рассматривать вопросы о конституционности нормативных актов, издаваемых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» субъектами Российской Федерации могут создаваться конституционные (уставные) суды соответствующих субъектов. В их компетенцию входит рассмотрение вопросов о соответствии конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации законов этих субъектов, нормативных правовых актов, изданных органами государственной власти и органами местного самоуправления на территории соответствующих субъектов, а также толкование конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Решения конституционного (уставного) суда, принятые в пределах его полномочий, не могут быть пересмотрены иными судами. С принятием данного конституционного закона должны быть пересмотрены те конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, которыми соответствующие суды наделялись несвойственными им полномочиями, такими, например, как рассмотрение вопросов о соответствии конституции и законам республики актов государственных органов Российской Федерации, непосредственно затрагивающих интересы республики, а также о соответствии Федеративному договору и Конституции РФ федеральных законов и иных нормативных правовых актов (Республика Саха, Якутия).

Высший надзор за соблюдением законности в Российской Федерации, в том числе надзор за соблюдением конституционного законодательства, осуществляют Генеральная прокуратура и ее органы в субъектах Российской Федерации совместно с конституционным контролем со стороны парламента, Правительства, Президента и других органов и должностных лиц, конституционный надзор Прокуратуры является одним из способов правовой охраны конституционной системы Российской Федерации.

2.12.3. Конституционный Суд Российской Федерации

Несмотря на отсутствие какой-либо подчиненности и прямых форм взаимодействия между федеральным Конституционным Судом и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд РФ играет особую, ведущую роль в правовой охране режима конституционной законности и в системе конституционного правосудия России.

Компетенцию, принципы и порядок организации и деятельности Конституционного суда РФ устанавливают ст. 125 Конституции РФ, федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации» и «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Целями деятельности Конституционного Суда являются защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ.

В соответствии со ст. 125 Конституции РФ **Конституционный Суд РФ осуществляет ряд функций.**

1. Разрешает дела о соответствии Конституции России федеральных законов, нормативных актов федеральных органов государственной власти, конституций (уставов), законов и иных нормативных актов субъектов Федерации (за исключением актов, изданных по вопросам исключительного ведения субъектов), а также не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Конституционный Суд РФ не вправе рассматривать эти

вопросы по собственной инициативе, а лишь по запросу определенного Конституцией РФ круга субъектов. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; международные договоры не подлежат введению в действие и применению.

2. Разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между ними и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между высшими органами государственной власти субъектов Федерации. Право на обращение в Конституционный Суд в связи с возникшим спором имеет любой из этих органов, а также Президент РФ в случае его участия в разрешении разногласий между участниками спора и недостижения согласованного решения. По итогам рассмотрения спора Конституционный Суд либо подтверждает оспариваемое полномочие соответствующего органа, либо отрицает его, что влечет за собой утрату изданным в соответствии с данным полномочием правовым актом юридической силы.

3. Проверяет по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. В случае признания соответствующего закона неконституционным данное дело подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке, а закон или его отдельные нормы утрачивают юридическую силу.

4. Занимается толкованием Конституции РФ по запросам федеральных органов государственной власти и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. Такое толкование является официальным и обязательным для всех государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, предприятий, должностных лиц, граждан и их объединений.

5. Выдает по запросу Совета Федерации заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Такое заключение должно быть дано не позднее десяти дней после поступления запроса. В случае если Конституционный Суд принял решение о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения, процедура рассмотрения обвинения, предусмотренная Конституцией РФ, прекращается.

Конституционный Суд состоит из двух палат, полномочных на разрешение вопросов в пределах компетенции суда, за исключением тех вопросов, которые отнесены законом к решению исключительно на пленарном заседании суда.

Решение по существу рассматриваемого дела, принятое как на пленарном заседании, так и на заседании палаты, является решением Конституционного Суда РФ и оформляется постановлением (решение по запросу о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ называется заключением, решения по процедурным и организационным вопросам принимаются в виде определений). Решение Конституционного Суда РФ окончательное, обжалованию не подлежит и вступает в силу немедленно после его провозглашения.

Контрольные вопросы по теме

1. Какова роль Президента РФ в формировании судебной системы России?
2. Каким образом обеспечивается независимость судей?
3. Есть ли в Пермском крае уставный суд?
4. Может ли Конституционный Суд РФ отменить Закон Пермского края?

Практическое задание

Заполните таблицу, указав категории дел, составляющих компетенцию Конституционного Суда РФ.

Категория	Содержание
-----------	------------

РАЗДЕЛ 3

Основы административного права

Тема 3.1. Понятие административного права. Предмет, метод, источники административного права

Учебные вопросы

3.1.1. Общая характеристика административного права: понятие, предмет, метод, система.

3.1.2. Классификации управленческих отношений.

3.1.3. Источники административного права. Соотношение административного права с другими отраслями российского права.

3.1.1. Общая характеристика административного права: понятие, предмет, метод, система

Одной из важнейших отраслей в системе публично-правовых отношений является административное право.

Административное право — это публичная отрасль права, нормы которой регулируют общественные отношения, возникающие в процессе организации и реализации исполнительной власти; это система правил поведения (норм), установленных государством для регулирования общественных отношений в сфере государственного управления, исполнительной власти, административно-правового статуса гражданина и общественных организаций, способов контроля и ответственности в процессе осуществления данной власти. Функционирование данных норм в административно-правовых отношениях должно обеспечиваться государством.

Административное право — одна из самых сложных отраслей правовой системы России, что предопределено большим чис-

лом и разнообразием управленческих отношений; это одна из самых массивных с точки зрения использования нормативно-правового материала отрасль права. Административное право РФ имеет исторические корни в «полицейском праве» Российского государства XIX века. При этом высказывается такая точка зрения, что данная отрасль связана с формированием системы государственного управления и может быть отнесена к XV–XVI векам. Ряд ученых называет такое право «внутренним правом», или «правом внутреннего управления»⁷¹. Можно согласиться с таким подходом и определить особенности административного права исходя из определяющей его деятельности сферы регулирования. Для административного права характерно регулирование сферы общественных отношений, составляющих ее предмет. В связи с этим административное право достаточно часто называют управленческим правом, а его нормы соответственно регулируют общественные отношения управленческого характера. В теории административного права очень часто отмечают, что административное право — это управленческое право.

Признаки управленческих отношений приведены на рис. 18.



Рис. 18. Признаки управленческих отношений

Назначение административного права — это регулирование такой особой группы общественных отношений, специфика

⁷¹ Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.В. Мелехина. М.: Юстиция, 2016. С. 19.

которых заключается прежде всего в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере реализации исполнительной власти, государственного управления.

В связи с этим **предметом административного права** является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти.

В предмете административного права можно выделить четыре группы отношений (рис. 19).



Рис. 19. Группы отношений в предмете административного права

Система административного права как отрасли права включает в себя:

1) общую часть — нормы, охватывающие управление в целом, то есть предмет, формы и методы, субъекты административного права, ответственность по административному праву, административный процесс;

2) особенную часть, состоящую из норм, действующих в пределах отдельных сфер деятельности исполнительной власти — экономической, социально-культурной, административно-политической сферы.

В общую часть административного права входят пять групп подотраслей, регулирующих:

1) административно-правовые статусы граждан (индивидуальных субъектов права);

2) основы организации и деятельности исполнительной власти (аппарата государственного управления);

3) административно-правовой статус негосударственных организаций;

- 4) законность деятельности исполнительной власти;
- 5) принуждение по административному праву.

Метод административного права

Специфика метода регулирования административного права определяется сущностью государственного управления как юридически властной деятельности. Если, например, для гражданского права характерно равенство сторон имущественных отношений, то в отношениях, регулируемых административным правом, налицо неравенство сторон. Сущность этого неравенства заключается в том, что в управленческих отношениях всегда есть субъект и объект управления, объект управления подчинен субъекту управления. Соответственно, весьма ограничена возможность договорных методов регулирования отношений между ними. Административно-правовому регулированию свойственен **метод юридического властвования**, или властных предписаний, исходящих от правомочного субъекта управления. Эти предписания носят односторонний характер, в них выражается воля субъекта управления.

В соответствии с этим представляется возможным выделить **особенности административно-правового метода** регулирования общественных отношений, вытекающие из сущности государственно-управленческой деятельности и предмета административного права:

- 1) для механизма административно-правового регулирования наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, то есть предписания (включая запреты);

- 2) административно-правовое регулирование и его механизм — форма юридического опосредования отношений, в рамках которой одна сторона выступает в роли управляющего (субъект управления), а другая — управляемого (объект управления);

- 3) метод административно-правового регулирования предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношения;

- 4) в конкретных управленческих отношениях, регулируемых административным правом, наиболее типичное выражение находит следующая взаимосвязь между управляющими и управляемыми — либо у управляющей стороны есть такие юридически властные полномочия, каковыми не обладает управляемая сторона (например, гражданин), либо объем таких полномочий у управляющей

стороны больше, чем у управляемой (например, у нижестоящего органа исполнительной власти);

5) возможные отношения равенства участников регулируемых управленческих отношений также предписываются административно-правовыми нормами (например, в виде административного договора, соглашения, взаимодействия между органами исполнительной власти, находящимися на одном уровне).

В связи с этим в административном праве основным является **метод императивного регулирования**, который базируется на отношениях субординации между участниками общественного отношения. Характерными чертами данного метода являются:

- исполнительская дисциплина;
- властный приказ;
- подчиненность одних субъектов другим;
- обязательность решений и распоряжений вышестоящих звеньев государственного управления для нижестоящих.

Императивный метод правового регулирования, применяемый в административном праве, коренным образом отличается от диспозитивного метода правового регулирования, применяемого, в частности, в гражданском праве, который построен на равенстве прав и обязанностей сторон в общественных отношениях и координации их интересов и целей. Так, субъекты гражданского права во многих случаях сами выбирают, с кем и когда вступать в отношения, заключать договоры, определяют взаимные права и обязанности. При возникновении споров между участниками гражданско-правовых отношений они вправе обратиться в независимый орган — суд.

Властность и односторонность как наиболее существенные признаки метода административно-правового регулирования не исключают использования в необходимых случаях дозвоительных средств, в результате которых могут возникать управленческие отношения равенства участников регулируемых управленческих отношений, то есть их волеизъявлений. Но использование дозволений также предписывается административно-правовыми нормами (например, в виде административного договора, соглашения, взаимодействия между органами исполнительной власти, находящимися на одном иерархическом уровне).

На рис. 20 приведены основные признаки метода административного права.



Рис. 20. Признаки метода административного права

Выражение императивности метода административного права происходит в следующих методах правового регулирования.

1. Предписание — установление определенного порядка действий — предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным данной административно-правовой нормой. Несоблюдение такого порядка не влечет за собой юридических последствий, на достижение которых ориентирует норма.

2. Запрет — запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия (например, дисциплинарной или административной ответственности). Так, запрещено направлять жалобы граждан на рассмотрение тем должностным лицам, чьи действия являются предметом жалобы; виновные должностные лица несут за нарушение данного запрета дисциплинарную ответственность.

3. Дозволение — предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой. Как правило, данный метод рассчитан на регулирование поведения должностных лиц, причем последние не вправе уклоняться от такого выбора. Это «жесткий» вариант дозволения, позволяющий проявить самостоятельность

при решении, например, вопроса о применении к лицу, совершившему административное правонарушение, той или иной меры административного воздействия (наказания) либо освобождения его от ответственности⁷².

Нормы административного права:

- устанавливают формы и методы государственного управления;
- регламентируют порядок образования органов исполнительной власти, их компетенцию, полномочия и взаимоотношения с другими государственными органами, общественными объединениями, предприятиями и гражданами;
- определяют правовое положение граждан, местных органов самоуправления, общественных объединений и иных негосударственных формирований в сфере управления;
- регулируют общественные отношения в социально-политической, культурной и экономической сферах.

Задачи административного права как отрасли права:

- создание условий для эффективной деятельности исполнительной власти;
- обеспечение граждан, общественных объединений и предприятий возможностью реализации прав и свобод, осуществление которых связано с функционированием исполнительной власти;
- защита граждан и общества от административного произвола.

Особенности административного права

1. Административное право регулирует общественные отношения, возникающие прежде всего в связи с деятельностью органов исполнительной власти и иных органов, осуществляющих в соответствии с федеральным законом исполнительно-распорядительные полномочия.

2. Административное право регулирует такие общественные отношения, в рамках которых в принципе исключено юридическое равенство их участников. Объясняется это тем, что в них непременно участвует субъект исполнительной власти, способный в силу предоставленных ему юридически властных полномочий подчинять поведение иных участников этих отношений своим односторонним волеизъявлениям.

⁷² Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.В. Мелехина. М.: Юстиция, 2016. С. 27.

3. Отношения, регулируемые административным правом, обусловлены исполнительно-распорядительной деятельностью субъектов государственного управления. Исполнительной эта деятельность является потому, что направлена на исполнение, превращение в жизнь законов и других нормативных актов. Распорядительной эта деятельность является, поскольку в процессе управления его субъекты обладают государственно-властными распорядительными полномочиями, правом действовать от имени государства, принимать обязательные к исполнению акты, применять меры государственного принуждения, то есть осуществлять распорядительные полномочия.

3.1.2. Классификация управленческих отношений

Для более четкой характеристики регулирования административного права принято классифицировать управленческие отношения.

Управленческая, исполнительная деятельность (государственное управление) представляет собой основанную на законах реализацию исполнительными органами государственной власти исполнительно-распорядительных функций в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, обороны страны и т.д.

Виды управленческих отношений

1. *В зависимости от субъектов управленческих отношений:*

- определяемые подчиненностью одних звеньев аппарата управления другим;
- не связанные отношениями подчиненности (например, между двумя министерствами РФ);
- между субъектами государственного управления и подведомственными, а также и неподведомственными им предприятиями, учреждениями и организациями;
- субъектами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления;
- субъектами государственного управления и общественными объединениями;
- субъектами государственного управления и гражданами.

2. В зависимости от содержания управленческих отношений выделяют отношения, связанные с осуществлением:

- вышестоящими субъектами государственного управления руководства деятельностью нижестоящих органов, а также подведомственных предприятий, учреждений и организаций;
- субъектами государственного управления (должностными лицами) функций непосредственного оперативного управления;
- органами государственного управления государственного регулирования (например, в отношениях с общественными объединениями);
- органами государственного управления (должностными лицами) деятельности по удовлетворению запросов и нужд граждан, охране их прав в сфере государственного управления.

3. В зависимости от направления административной деятельности:

- подготовки и принятия управленческих решений различного рода, прежде всего правовых актов управления;
- повседневной деятельности исполнительно-распорядительного характера, то есть с исполнением принятых решений, а также законов и подзаконных актов;
- контроля и надзора за исполнением решений (актов), оперативной деятельностью подчиненных или подконтрольных объектов;
- юрисдикционной деятельности органов государственного управления.

4. В зависимости от объема административной деятельности:

- общее управление (руководство комплексом отраслей государственного управления);
- специальное управление (руководство по отдельным вопросам межотраслевого характера);
- отраслевое управление (руководство отдельной отраслью государственного управления).

5. В зависимости от области административной деятельности:

- в экономике;
- социально-культурном строительстве;
- административно-политической деятельности.

В современных условиях управленческие отношения в административно-правовом аспекте могут быть классифицированы также с учетом государственного устройства России:

- между органами федеральной исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, то есть республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения;
- органами исполнительной власти одноуровневых субъектов Российской Федерации (например, правительствами двух республик, администрациями двух областей и т.п.);
- органами исполнительной власти разноразрядных субъектов РФ (например, администрациями края и автономного округа).

Следует также выделить управленческие отношения, которые возможны между различными звеньями системы исполнительной власти, с одной стороны, и исполнительными органами (администрацией) системы местного самоуправления — с другой. Согласно Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12), но действуют они неизоллированно от администрации республик, краев и областей, в состав которых входят. Подобного рода управленческие отношения регламентируются нормами административного права.

Таким образом, **условиями отнесения общественных отношений к управленческим**, то есть составляющим предмет административного права, являются: 1) наличие в них, как правило, соответствующего субъекта государственного управления или его представителя; 2) связь с осуществлением исполнительной власти.

Государственное управление реализуется прежде всего органами исполнительной власти и проявляется в формах, отраженных на рис. 21.

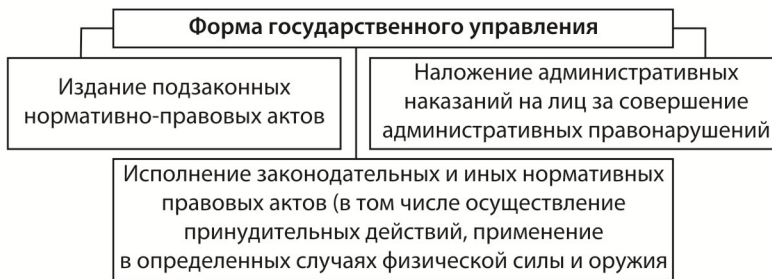


Рис. 21. Формы государственного управления

3.1.3. Источники административного права. Соотношение административного права с другими отраслями российского права

Принципиальной отличительной особенностью административного права как отрасли является многообразие его источников. **Источники административного права** — это внешние формы выражения административно-правовых норм. Совокупность нормативных правовых актов, которые регламентируют правоотношения, в совокупности составляющие предмет административного права, образует административное законодательство. В законодательном массиве административного права следует выделять:

- общеправовые законодательные акты (прежде всего Конституцию), отраслевые законодательные акты (ФКЗ о Правительстве, КоАП РФ, ФЗ о системе государственной службы и т.п.);
- законодательные акты, относящиеся к другим отраслям права и межотраслевым общностям, однако имеющие в своей структуре нормы, регламентирующие административно-правовые отношения (Таможенный, Налоговый, Лесной кодексы и другие);
- международные акты, действующие в данной сфере правоотношений.

Система источников административного права

На федеральном уровне:

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ;
- Конституция РФ;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы, включая законы РФ и РСФСР, кодексы РФ и основы законодательства РФ;
- нормативные указы Президента РФ;
- нормативные акты палат Федерального Собрания РФ;
- нормативные постановления Правительства РФ;
- нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения);
- нормативные акты некоторых федеральных государственных органов с особым статусом (например, Центрального банка);
- постановления Конституционного Суда РФ.

На региональном уровне:

- конституции (уставы) субъектов РФ;
- постановления конституционных (уставных) судов субъектов РФ;
- законы субъектов РФ;
- нормативные акты высших должностных лиц субъектов РФ;
- нормативные акты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ;
- нормативные акты высших (коллегиальных) исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;
- нормативные акты органов исполнительной власти субъектов РФ отраслевой и функциональной компетенции.

На муниципальном (местном) уровне:

- уставы муниципальных образований;
- нормативные акты представительных органов муниципального образования;
- нормативные акты главы муниципального образования;
- нормативные акты местной администрации.

Приведенная многообразная система источников административного права остро ставит проблему систематизации и кодификации административно-правовых норм. Административное право относится к числу самых несистематизированных, а тем более некодифицированных, отраслей правовой системы России. Во многом это объясняется его многопрофильностью.

Долгие годы четких подходов к его систематизации не наблюдалось. Между тем административное право по сравнению с многими другими отраслями права отличается исключительной мобильностью (постоянные изменения, преобразования, модификация).

По существу, сейчас кодифицирован лишь один институт российского административного права: Кодекс РФ об административных правонарушениях объединил нормы материального и процессуального административного права. Но это лишь частичная кодификация. В связи с этим на первый план выдвигается задача систематизации административно-правовых норм, приведения их в соответствие с потребностями настоящего дня, с интересами проводимой социально-экономической и административной реформ, с институтами, закрепленными в Конституции.

На рис. 22 показано соотношение административного права с другими отраслями российского права.

Конституционное право Устанавливает исходные положения для всех отраслей права, в том числе административного	Административное право На основании норм конституционного права обеспечивает реализацию конституционных принципов в сфере государственно-управленческой деятельности, определяет компетенцию органов исполнительной власти, конкретизирует механизм реализации прав и свобод граждан и т.д.
Финансовое право Регулирует общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе финансовой деятельности государства	Административное право Определяет порядок и правовой статус органов, осуществляющих деятельность в сфере финансового права
Трудовое право Целый ряд трудовых отношений возникает на основании односторонних административных актов, которым предшествуют соглашения (контракты) об условиях работы	Административное право Административный акт требуется при прекращении трудовых отношений, оформлении отпуска, больничного и т.д.
Гражданское право Регулирует сходные с административным правом имущественные отношения, но посредством метода равенства сторон	Административное право Регулирует сходные с гражданским правом имущественные отношения, но посредством метода одностороннего предписания

Рис. 22. Соотношение административного права с другими отраслями российского права

Исходя из информации, приведенной на рис. 22, следует обозначить проблему непосредственного взаимодействия административного права с такими отраслями российского права, как конституционное, финансовое, трудовое и гражданское.

Контрольные вопросы по теме

1. Назовите нормативно-правовой акт Пермского края, определяющий регулирование административных правонарушений.
2. Охарактеризуйте в целом Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
3. Будет ли отнесено регулирование деятельности государственных и муниципальных учреждений к административным отношениям?

Практическое задание

В органе государственного управления в течение служебного времени были совершены следующие действия: принят регламент работы органа управления; утверждены две инструкции; издано распоряжение руководителя органа об очередном отпуске сотрудника отдела администрации; заместителем руководителя органа проведен прием граждан по личным вопросам; расторгнут контракт о ремонте здания.

Охарактеризуйте указанные действия. Какие из перечисленных действий являются правовыми актами управления?

Тема 3.2. Административное правонарушение. Административная ответственность

Учебные вопросы

3.2.1. Понятие административного правонарушения. Признаки административного правонарушения.

3.2.2. Состав административного правонарушения. Элементы состава административного правонарушения.

3.2.1. Понятие административного правонарушения. Признаки административного правонарушения

Одним из базовых понятий административного права является административное правонарушение.

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Существуют следующие **признаки административного правонарушения**.

1. *Общественная опасность* — в результате совершения административного правонарушения причиняется ущерб (урон) правам и законным интересам граждан, общества и государства. Это объективный признак административного правонарушения.

2. *Противоправность* — указывает, что в результате совершенного деяния нарушаются правовые запреты, установленные нормами административного, финансового, трудового и других отраслей российского права. Административно-правовые санкции охраняют отношения в различных областях человеческой деятельности, что указывает на их универсальный характер. Это субъективный признак правонарушения, так как зависит от воли законодателя.

3. *Виновность* — деяние признается административным правонарушением в том случае, если оно совершено виновно, то есть умышленно или по неосторожности. Невиновные деяния, за которые установлена юридическая ответственность, допускаются в гражданском праве (объективное вменение).

4. *Наказуемость* — за совершение административного правонарушения следует применение предусмотренных законодательством мер административной ответственности. Чаще всего речь идет об административных наказаниях. Это не распространяется на случаи исключения административной ответственности, освобождения от административной ответственности и ограничения административной ответственности по субъектным признакам⁷³.

3.2.2. Состав административного правонарушения.

Элементы состава административного правонарушения

Состав административного правонарушения — совокупность объективных и субъективных признаков, описанных в правовой норме, необходимых и достаточных для признания совершенного деяния в качестве конкретного административного правонарушения.

Элементы состава административного правонарушения отражены на рис. 23.

⁷³ См.: Бахрах Д.Н. и др. Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2009. С. 547.

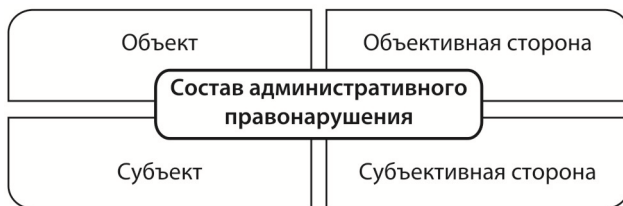


Рис. 23. Состав административного правонарушения

Значение состава административного правонарушения состоит в том, что он является основанием для административной ответственности. При отсутствии в деянии состава административного правонарушения дело об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению.

По степени общественной опасности состав административного правонарушения может быть основным, с отягчающими обстоятельствами (квалифицированный), с особо отягчающими обстоятельствами (особо квалифицированный).

По способу описания признаков состава он бывает простым (состоит из одного деяния, одного последствия, имеет один объект и одну форму вины) или сложным (содержит описание нескольких правонарушений, нескольких объектов, нескольких форм вины).

В зависимости от особенной законодательной конституции, связанной с определением момента окончания правонарушения, состав делится на материальный (считается оконченным с момента наступления установленных в законе последствий) и формальный (считается оконченным с момента совершения деяния и не требует наступления конкретных последствий).

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения в сфере государственного управления, регулируемые нормами права и охраняемые мерами административной ответственности.

Общим объектом для всех административных правонарушений является совокупность общественных отношений, урегулированных нормами административного и некоторых других отраслей российского права, которая охраняется мерами административной ответственности.

Выделяют *родовой объект* административного правонарушения, который соответствует каждой из глав Особенной части

КоАП РФ. Например, объектом правонарушений, сгруппированных в гл. 6 КоАП РФ будут отношения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, в гл. 8 — отношения в области охраны окружающей среды и природопользования, а в гл. 15 — отношения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг.

Выделяют *непосредственный объект* административного правонарушения, который определяется в каждой главе Особенной части КоАП РФ конкретным составом административного правонарушения. Например, непосредственным объектом посягательства согласно ст. 5.61 КоАП РФ будет являться честь и достоинство лица, родовым же объектом — права граждан.

Предмет административного правонарушения — элемент охраняемого законом общественного отношения, блага, ценности материального и иного характера, воздействуя на которые правонарушитель причиняет вред этому отношению.

Отличия предмета от объекта административного правонарушения:

- объект есть в любом правонарушении, а предмета может не быть;
- предмет является факультативным элементом объекта;
- объект всегда терпит ущерб от правонарушения, предмет зачастую не страдает (например, при хищении).

Объективная сторона административного правонарушения — внешнее выражение административного правонарушения, характеризующееся деянием, наступившими последствиями и причинно-следственной связью между ними.

Административное правонарушение — это прежде всего противоправное деяние (действие или бездействие), а также наступившие вредные последствия и причинно-следственная связь между ними.

Устанавливать причинно-следственную связь необходимо для определения обстоятельств наступления негативных последствий, то есть для определения действительности наступления таких последствий в результате противоправного деяния, а не по иным причинам. Например, для привлечения к административной ответственности по ст. 12.24 КоАП РФ («Нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства,

повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего») недостаточна констатация того обстоятельства, что после ДТП потерпевший долгое время находился на лечении. Следует установить, мог ли водитель, соблюдая правила дорожного движения, избежать столкновения с пешеходом или причинение вреда здоровью стало следствием неправомерных действий самого потерпевшего. Кроме того, необходимо установить, что кратковременное или длительное расстройство здоровья в указанный период стало последствием именно действий лица, нарушившего правила дорожного движения, а не иных событий, произошедших ранее. Указанные обстоятельства могут устанавливаться на основании заключений экспертов, медицинских заключений.

Материальный состав правонарушения. Приведенный пример описывает материальный состав правонарушения, в объективную сторону которого всегда включается наступление негативных материальных последствий (в данном случае причинен вред здоровью лица). Последствием может быть также возникновение пожара, причинение ущерба и прочее. Материальный состав правонарушения предполагает, что если указанные в соответствующей статье КоАП РФ последствия не наступили, то лицо к административной ответственности не привлекается.

Формальный состав правонарушения. Однако большинство составов правонарушений является формальным. Это означает, что для наступления административной ответственности лица не требуется наступления какого-либо вредного материального последствия. Поэтому нет необходимости устанавливать и причинно-следственные связи. По сути, вредные последствия административного правонарушения с материальным составом состоят, с точки зрения законодателя, в общественной опасности самого деяния. Например, в гл. 6 КоАП РФ определяются административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность. Так, ст. 6.24 КоАП РФ устанавливается ответственность за нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах. Статьей 12.1 устанавливается ответственность за управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, не прошедшим государственный технический

осмотр или технический осмотр; ст. 12.3 КоАП — за управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов; ст. 12.5 — за управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена, или транспортным средством, на котором незаконно установлен опознавательный знак «Инвалид».

Факультативные признаки объективной стороны состава административного правонарушения

К факультативным признакам традиционно относятся время, способ, место, повторность, систематичность, злостность, неоднократность деяния, характер его совершения.

Например, состав мелкого хулиганства образуют действия, выражающее именно явное неуважение к обществу (признак «характер совершения») и именно в общественных местах (признак «место»).

Субъектом административного правонарушения признается лицо, совершившее общественно опасное деяние и способное нести административную ответственность (обладающее административной деликтоспособностью). К административной ответственности может быть привлечено как физическое, так и юридическое лицо.

Возраст — в соответствии со ст. 2.3 КоАП РФ административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения шестнадцати лет.

Иностранные граждане — иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях (ст. 2.6 КоАП РФ).

Общие субъекты правонарушения — любые вменяемые лица, достигшие 16 лет.

Специальные субъекты правонарушения — должностные лица, несовершеннолетние, водители транспортных средств и т.д.

Особые субъекты правонарушения — военнослужащие, лица, имеющие специальные звания, и иные лица.

Субъективная сторона административного правонарушения — это психическая сфера деятельности лица, совершившего административное правонарушение в связи с совершением им общественно опасного деяния.

Субъективная сторона административного правонарушения характеризуется прежде всего виной, то есть особым осознанно-волевым отношением субъекта правонарушения к совершаемому деянию и его последствиям в форме умысла или неосторожности.

Факультативными признаками субъективной стороны могут являться цель совершения правонарушения (представление правонарушителя о желаемом результате, к которому он стремится) и мотив (побуждение, которое толкает его на совершение правонарушения).

Например, ст. 17.2 КоАП РФ содержит санкцию за вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с целью повлиять на его решения. Статьей 19.19 КоАП РФ определяется, что установление должностными лицами, осуществляющими государственный метрологический надзор, требований, не соответствующих законодательству об обеспечении единства измерений в части испытаний стандартных образцов или средств измерений в целях утверждения типа, поверки средств измерений, аттестации методик (методов) измерений, является нарушением законодательства об единстве измерений. Статьей 20.3 КоАП РФ установлена ответственность за изготовление или сбыт в целях пропаганды либо приобретение в целях сбыта или пропаганды нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами.

Контрольные вопросы по теме

1. Назовите особенности признаков административного правонарушения.
2. С какого возраста лицо может быть привлечено к административной ответственности?
3. Каким образом характеризуются формальный и материальный составы правонарушения?
4. Приведите по КоАП РФ примеры формальных и материальных составов правонарушений.

Практическое задание

Ученики 6-го класса г. N, находясь дома и не желая идти на контрольную работу в школу, позвонили на вахту в школе и сказали, что в туалете школы заложена бомба. Ученики школы были срочно эвакуированы.

Охарактеризуйте действия учеников школы в соответствии с административным законодательством.

Тема 3.3. Административные наказания. Виды административных наказаний

Учебные вопросы

3.3.1. Понятие административного наказания.

3.3.2. Виды административных наказаний.

3.3.1. Понятие административного наказания

К лицам, совершившим административное правонарушение, применяются меры принуждения, именуемые административными наказаниями.

Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административные наказания — это разновидность административного принуждения. От иных мер административного принуждения они отличаются тем, что являются карательными санкциями, преследуют специфические цели, применяются в строго урегулированном процессуальном порядке. Административными наказаниями признаются только те принудительные меры, которые установлены ст. 3.2–3.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и поря-

док назначения которых также определяется соответствующими нормами данного Кодекса.

Не являются административными наказаниями, например, такие меры административного принуждения: запрещение эксплуатации транспортных средств, если их техническое состояние не отвечает установленным требованиям; отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением ими своих обязанностей; отзыв лицензии и ряд иных принудительных действий, предусмотренных различными федеральными законами и применяемых в административном порядке. Порядок применения этих мер как наказаний не регулируется нормами КоАП РФ.

Административные наказания применяются за нарушение норм административного, конституционного, трудового, финансового, гражданского, гражданско-процессуального, уголовно-процессуального и других отраслей права. Их назначение наносит виновному правовой урон, временно ухудшает его правовое положение (ограничивает права и возлагает дополнительные обязанности), а также создает состояние наказанности, которое прекращается, если лицо в течение одного года не совершило нового административного правонарушения. Административное наказание всегда выражает официально и гласно данную государством отрицательную оценку совершенного правонарушения.

Неблагоприятные последствия не определяют в качестве самоцели назначение административного наказания. Последнее необходимо для того, чтобы воспитать субъекта, которому назначено наказание, в духе уважения к закону и правопорядку, чтобы предупредить совершение новых проступков как самим правонарушителем, так и другими лицами. Конечной целью практики применения административных наказаний является частная и общая превенция административных и иных правонарушений. В определенной мере административные санкции предупреждают преступления.

Следует отметить, что КоАП РФ — первый нормативный акт, который назвал административно-карательные санкции наказаниями. До этого они во всех официальных документах, в том числе в ранее действовавшем КоАП РСФСР, а также в научной и учебной литературе именовались административными взысканиями. Новое название мер административной ответственности, во-первых, точнее

раскрывает их карательное содержание и предназначение, во-вторых, подчеркивает их связь и близость к мерам уголовной ответственности, в-третьих, отражает общие черты этих видов ответственности.

В соответствии со ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание не может иметь целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

3.3.2. Виды административных наказаний

В соответствии со ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях среди прочего относится установление перечня видов административных наказаний и правил их применения. Возможные виды административных наказаний устанавливаются только КоАП РФ. Перечень видов административных наказаний, установленных данным Кодексом, не может быть расширен законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Систематизированный и исчерпывающий перечень административных наказаний дан в ст. 3.2 КоАП РФ. Все они образуют систему административных наказаний, которая включает карательные санкции, разные по содержанию, тяжести и иным признакам. Перечень наказаний дан в определенной последовательности — от менее суровых к более суровым. Законодателем утверждена иерархия наказаний, которая должна учитываться как законодательными органами субъектов РФ, так и судьями, органами, должностными лицами, рассматривающими дела об административных правонарушениях и назначающими административные наказания.

В настоящее время КоАП РФ за совершение административных правонарушений установлены **десять видов административных наказаний**:

- предупреждение;
- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;

- административный арест;
- административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина либо лица без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности;
- обязательные работы;
- административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

В отношении физических лиц могут применяться все эти виды административных наказаний; в отношении юридических лиц — только предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности.

Только КоАП РФ устанавливаются административные наказания в виде конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишения специального права, предоставленного физическому лицу, административного ареста, административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства, дисквалификации, административного приостановления деятельности. Административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа предусматриваются как КоАП РФ, так и законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Все административные наказания характеризуются общим основанием их применения — совершением административного правонарушения. Законодательство об административных правонарушениях, кроме того, определяет единые принципы и единый порядок их назначения. К наказаниям, которые может назначать только судья, относятся такие: конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства (хотя в отдельных случаях это наказание назначается должностными лицами органов исполнительной власти); дисквалификация; административное приостановление деятельности. Указанные наказания назначаются судьями по всем составам правонарушений, за совершение которых они предусмотрены. В административном порядке КоАП РФ разрешает применять только

предупреждение и административный штраф и, как отмечалось, в отдельных случаях — административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства.

Кодекс РФ об административных правонарушениях подразделяет административные наказания на **основные** и **дополнительные**. Дополнительное наказание назначается в качестве второго наказания к основному. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 14.16 КоАП РФ розничная продажа этилового спирта влечет наложение административного штрафа (основное наказание) с конфискацией этилового спирта (дополнительное наказание).

В соответствии со ст. 3.3 КоАП РФ предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, дисквалификация и административное приостановление деятельности могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний. Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. За одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительные административные наказания.

Рассмотрим подробнее виды административных наказаний.

Предупреждение — мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме.

Предупреждение как меру административного наказания не следует путать с предупреждением как мерой административного пресечения. Устные предупреждения, которые в качестве меры административного пресечения должностные лица делают гражданам или организациям, не считаются административными наказаниями. Точно так же не являются наказаниями письменные предупреждения (предписания, предостережения), которые направляются гражданам и организациям, но при этом не выносятся постановления о назначении административного наказания.

Предупреждение как мера административного наказания всегда назначается путем вынесения соответствующего письменного постановления и вручения (либо направления) копии постановления лицу, привлеченному к административной ответственности, или его законному представителю.

Предупреждение — самая легкая по карательному воздействию мера административного наказания. Применение данной меры, как и других административных наказаний, влечет для нарушителя неблагоприятные правовые последствия. Субъект ответственности в течение одного года считается лицом, привлекавшимся к административной ответственности. А это может повлиять на вид и размер наказания, назначаемого за повторное административное правонарушение, может быть обстоятельством,отягчающим административную ответственность. По своему содержанию, как уже отмечалось, предупреждение — мера морально-правового воздействия.

Административный штраф — это денежное взыскание, которое выражается в рублях. Будучи наказанием имущественного характера, он является достаточно эффективной и наиболее распространенной мерой принудительного воздействия и может применяться только в качестве основного административного наказания. Административный штраф предусматривается практически всеми статьями Особенной части КоАП РФ и соответствующими статьями законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

При этом в соответствии со ст. 3.5 КоАП РФ административный штраф не может быть менее 100 рублей, а за совершение административного правонарушения в области дорожного движения — менее 500 рублей и более, чем установлено Кодексом для граждан, должностных лиц, юридических лиц. Административный штраф может выражаться также в величине, кратной стоимости определенных объектов, установленных КоАП.

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом ст. 46 Бюджетного кодекса РФ определены доли сумм административных штрафов, назначаемых за правонарушения, совершаемые в различных областях управления, которые поступают в различные бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей.

В отличие от уголовного законодательства, где конфискация имущества как вид наказания исключена из системы наказаний и рассматривается как иная мера уголовно-правового характера, в законодательстве об административных правонарушениях конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения признается административным наказанием. Кроме того, если Уголовный кодекс РФ допускает возможность конфискации широкого круга имущества лица, совершившего преступление, то в КоАП РФ в качестве наказания применяется конфискация строго определенных вещей — орудий совершения или предметов административного правонарушения.

Конфискация орудий совершения и предметов административного правонарушения предусмотрена более чем в 50 статьях Особенной части КоАП РФ в качестве дополнительного вида административного наказания. Значительно расширился круг конфискуемых предметов. Ими могут быть денежные средства, валютные ценности, этиловый спирт и алкогольная продукция, оружие, боеприпасы, орудия производства, сырье, изготовленная продукция, несертифицированные средства связи, контрафактная печатная продукция, транспортные средства, суда, летательные аппараты и другие.

Конфискация орудия совершения или предмета административного назначается только судьей.

Следующий вид административных наказаний — **лишение специального права, предоставленного физическому лицу**. Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ.

В Особенной части КоАП РФ предусмотрено лишение права на охоту, права на управление транспортным средством, самоходной машиной или другими видами техники, воздушным судном, судном на морском, внутреннем водном транспорте, маломерным судном.

Таким образом, сейчас законодательством реально предусмотрены административные наказания в виде лишения специального права, предоставленного физическому лицу, только в отношении права на охоту и права на управление транспортными средствами.

Для управления транспортным средством, равно как и для занятия охотой, необходимо наличие специального права. Так, чтобы приобрести право на управление автотранспортными средствами, необходимо сдать квалификационные экзамены и получить водительское удостоверение. Управление другими транспортными средствами предполагает аналогичную процедуру. Применить данный вид административного наказания можно лишь к физическому лицу, которому специальное право было ранее предоставлено и которое этого права не лишено или не утратило его по иным основаниям. Лишение физического лица ранее предоставленного ему специального права фактически означает для него запрет заниматься соответствующим видом деятельности на определенный срок.

Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет. Лишение специального права назначается только судьей.

Статьей 3.8 КоАП РФ установлено также, что лишение специального права в виде права на управление транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев:

- управления транспортным средством в состоянии опьянения;
- уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения;
- оставления указанным лицом в нарушение существующих правил места ДТП, участником которого оно являлось.

Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества. Это один из наиболее строгих видов административных наказаний, который устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений.

Административный арест устанавливается на срок до 15 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции — до 30 суток (например, по ст. 20.5 КоАП РФ). Если же

административному аресту предшествовало административное задержание физического лица, совершившего правонарушение, то срок административного задержания включается в срок административного ареста.

Арестованные содержатся под стражей в специальных приемниках органов внутренних дел для лиц, арестованных в административном порядке. Арестованные обязаны выполнять требования установленного режима их пребывания в этих приемниках. Административный арест назначается судьей. Административный арест не может применяться к определенным категориям лиц:

- беременным женщинам;
- женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет;
- лицам, не достигшим 18 лет (несовершеннолетним);
- инвалидам I и II групп;
- военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы;
- имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных гражданина или лица через Государственную границу РФ за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранного гражданина или лица без гражданства из Российской Федерации.

Это наказание применяется только к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Во всех статьях КоАП РФ, содержащих такое наказание, оно закрепляется в качестве возможного дополнительного наказания наряду с основным наказанием — административным штрафом. Административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться к военнослужащим — иностранным гражданам.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию — компетент-

ными должностными лицами органов исполнительной власти. Таковыми должностными лицами являются наделенные необходимыми полномочиями сотрудники пограничных органов.

Содержание административного выдворения за пределы России достаточно специфично. Оно, как уже отмечалось, состоит в контролируемом перемещении лиц, не являющихся гражданами РФ, с ее территории через Государственную границу РФ. Перемещение может производиться принудительно и путем контролируемого самостоятельного выезда выдворяемого из России. В случае если у выдворяемого из РФ лица нет необходимых средств и установление стороны, пригласившей его в Россию, невозможно, перемещение выдворяемого лица через Государственную границу РФ осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства как административное наказание не следует смешивать с такими мерами административного пресечения:

- **депортация** — принудительная высылка иностранного гражданина (лица без гражданства) из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в РФ;
- **выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации** — принудительная мера, применяемая уполномоченными должностными лицами пограничных органов и связанная с передачей иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших режим Государственной границы РФ, властям государства, с территории которого они пересекли Государственную границу РФ.

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных российским законодательством, либо осуществлять деятельность по предоставлению

государственных и муниципальных услуг либо деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий, либо осуществлять деятельность в области проведения экспертизы промышленной безопасности, либо осуществлять деятельность в области независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности), либо осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность. Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Дисквалификацию следует отличать от административного наказания в виде лишения специального права, предоставленного физическому лицу, а также от уголовного наказания в виде лишения права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью. Дисквалификация применяется за нарушение административно-правовых запретов только к субъектам, обладающим особым правовым статусом, — определенному кругу лиц, управляющих юридическим лицом, а также к индивидуальным предпринимателям.

Административное наказание в виде дисквалификации назначается только судьей.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Применяется в случае:

- угрозы жизни или здоровью людей; возникновения эпидемии, эпизоотии;
- заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами;
- наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы;
- причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды;
- совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

- совершения административного правонарушения в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- совершения административного правонарушения в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности;
- совершения административного правонарушения в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах);
- совершения административного правонарушения в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности;
- совершения административного правонарушения в области градостроительной деятельности.

Административное приостановление деятельности назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания. Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до 90 суток.

Судья на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращает исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

Относительно новым видом административного наказания является **административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения**. Такой вид наказания заключается во временном запрете гражданину на посещение таких мест в дни проведения официальных спортивных соревнований и устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований

в дни их проведения назначается судьей. Статьей 3.14 КоАП административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения устанавливается на срок от шести месяцев до семи лет.

В соответствии со ст. 4.2 КоАП РФ при назначении административного наказания учитываются обстоятельства, смягчающие или отягчающие вину. **Смягчение ответственности** возможно при наличии следующих обстоятельств:

1) раскаяние лица, совершившего административное правонарушение;

2) добровольное прекращение противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение;

3) добровольное сообщение лицом, совершившим административное правонарушение, в орган, уполномоченный осуществлять производство по делу об административном правонарушении, о совершенном административном правонарушении;

4) оказание лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении;

5) предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения;

6) добровольное возмещение лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда;

7) добровольное исполнение до вынесения постановления по делу об административном правонарушении лицом, совершившим административное правонарушение, предписания об устранении допущенного нарушения, выданного ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль;

8) совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;

9) совершение административного правонарушения несовершеннолетним;

10) совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Статья 4.3 КоАП РФ устанавливает и **обстоятельства,отя-чающие административную ответственность:**

1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;

2) повторное совершение однородного административного правонарушения, то есть совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию;

3) вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;

4) совершение административного правонарушения группой лиц;

5) совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия, при других чрезвычайных обстоятельствах;

6) совершение административного правонарушения в состоянии опьянения либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения.

Контрольные вопросы по теме

1. Сколько элементов в составе административного правонарушения, совершенного юридическим лицом?
2. Определите специфику лиц, которые могут быть подвергнуты административным наказаниям.
3. Назовите отличия предупреждения от административного штрафа.
4. Охарактеризуйте основные и дополнительные наказания.

Практическое задание

Заполните таблицу.

Административное наказание	Основание	Срок	Субъект ответственности	Основное, дополнительное
----------------------------	-----------	------	-------------------------	--------------------------

РАЗДЕЛ 4

Основы уголовного права

Тема 4.1. Уголовное право как отрасль права. Предмет, метод, источники уголовного права

Учебные вопросы

4.1.1. Общая характеристика уголовного права: предмет, метод, задачи. Принципы уголовного права.

4.1.2. Источники уголовного права.

4.1.1. Общая характеристика уголовного права: предмет, метод, задачи. Принципы уголовного права

Уголовное право России — отрасль российской национальной системы права, которая представляет собой совокупность юридических норм, определяющих преступность и наказуемость деяний, опасных для данной системы общественных отношений⁷⁴. Уголовное право можно определить и как систему правовых норм, возникающих в связи и по поводу совершения преступления, и применения к лицу (лицам), его совершившему, мер уголовно-правового воздействия.

Как отрасль права уголовное право России имеет свой предмет и метод правового регулирования.

Термин «уголовное право» появился в русском языке в эпоху Древней Руси, когда за преступление отвечали головой. Этимологически слово «уголовный» связано со словом «уголовить»,

⁷⁴ Джинджолия Р.С. Уголовное право. Общая часть: учеб. пособие. М.: Юстиция, 2017. С. 9.

то есть обидеть, разозлить, а также со словом «годовщина», которая по Псковской судной грамоте означала убийство.

Уголовное право обладает выраженным карательным характером и соответствующим набором средств воздействия, поэтому уголовное право и связанные с ним отрасли (уголовно-процессуальное право, уголовно-исполнительное право и другие) стараются сделать реализацию процесса наказания демонстративным и наглядным для восприятия гражданами. Понятие уголовного права имеет несколько смысловых и терминологических значений: отрасль права, то есть система правовых норм, регулирующих определенный круг общественных отношений; относительно самостоятельная отрасль научных знаний, наука уголовного права, объектом (предметом) познания которой являются уголовно-правовые явления и институты; учебная дисциплина, изучаемая в различных учебных заведениях; уголовное законодательство.

Уголовное право как отрасль российского права представляет собой совокупность юридических норм, определяющих на основании принципов права преступность и наказуемость деяний, основания уголовной ответственности, систему наказаний, а также порядок и условия освобождения от уголовной ответственности и наказания.

Предметом регулирования уголовного права являются уголовно-правовые отношения, то есть такие общественные отношения, которые возникают в связи с совершением преступления и применением мер уголовного наказания. Предметом уголовного права как отрасли права являются общественные отношения, опосредуемые с помощью норм уголовного права. В результате такого опосредования они приобретают характер уголовно-правовых отношений, которые подразделяются на охранительные, общепредупредительные и регулятивные правовые отношения.

Охранительные уголовно-правовые отношения возникают между лицом, виновным в совершении преступления, с одной стороны, и соответствующими государственными органами в лице суда, прокуратуры, следователя и органов дознания — с другой. Первая сторона несет обязанности, заключающиеся в претерпевании ею неблагоприятных последствий, которые связываются законом с совершенным преступлением. Вторая сторона охранительных уголовно-правовых отношений наделяется правом требования от первой стороны исполнения возложенных на нее обязанностей.

Общепредупредительные уголовно-правовые отношения связаны с удержанием лица от нарушения норм уголовного права посредством угрозы применения наказания, предусмотренного в данных нормах.

Регулятивные уголовно-правовые отношения, в отличие от охранительных, складываются на основе управомочивающих юридических норм.

Субъектами таких отношений выступают, с одной стороны, физические лица, совершившие преступления, а с другой — государство в лице его компетентных органов, осуществляющих правосудие.

Для отрасли уголовного права **основным методом воздействия** на поведение лиц, совершивших уголовное преступление, и на уголовно-правовые отношения является императивный метод, или метод строгих государственно-властных предписаний.

Задачами уголовного права являются:

- охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя РФ;
- обеспечение мира и безопасности человечества;
- предупреждение преступлений.

Задачи уголовного права связаны с задачами уголовной политики в стране и определяются ими. Уголовная политика — часть социально-правовой политики государства, заключающаяся в системе руководящих идей, методов их реализации, деятельности государственных органов, направленных на борьбу с преступностью и устранение причин и условий, способствующих существованию преступности. Форма реализации уголовной политики — законодательная, правоприменительная деятельность государственных органов, учебных организаций и заведений по правовому воспитанию граждан. Предмет отрасли уголовного права — уголовно-правовые отношения, то есть возникающие в связи с совершением деяния, предусмотренного уголовным законодательством.

Уголовное законодательство закрепляет основания и принципы уголовной ответственности, определяет, какие виды общественно опасных деяний квалифицируются как преступления, и устанавливает, какие наказания могут быть применены к лицам, совершившим преступления, и регулируют правомерное социально-но значимое поведение лица (лиц).

Рисунок 24 дает представление о принципах уголовного права.

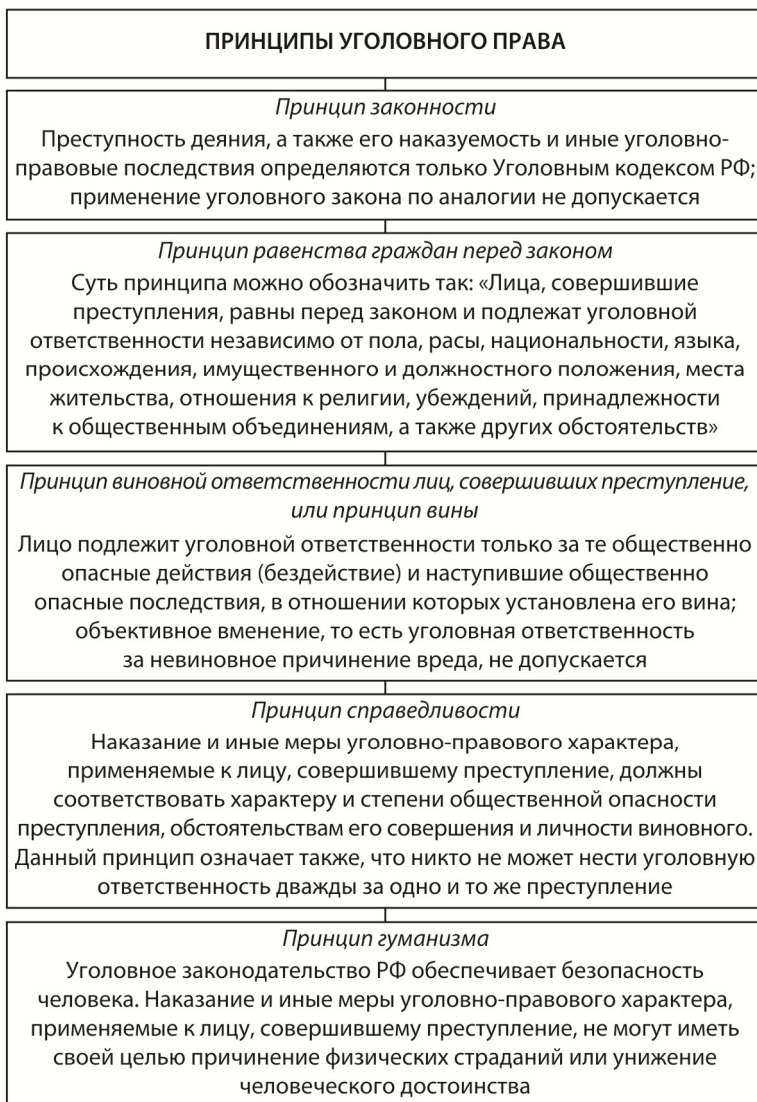


Рис. 24. Принципы уголовного права

4.1.2. Источники уголовного права

Источники уголовного права — юридическим основанием процесса формирования и развития уголовного законодательства, равно как и любого иного российского законодательства, является Конституция РФ.

Наряду с Конституцией РФ в качестве определенного основания уголовного законодательства могут служить общепризнанные принципы, а также нормы международного права и международные договоры, ратифицированные РФ.

Центральное место среди источников уголовного права занимает кодифицированный по своему характеру уголовный закон.

Уголовный кодекс РФ выступает как систематизированный уголовно-правовой акт. Он представляет собой практически все уголовное законодательство РФ и вбирает в себя всю совокупность уголовно-правовых норм.

По своей структуре Уголовный кодекс делится на две составные части — Общую и Особенную. Общая часть Уголовного кодекса содержит общие положения уголовного законодательства, определяет понятие и виды преступлений, закрепляет основания и принципы уголовной ответственности. Особенная часть имеет дело с конкретными видами преступлений и соответствующими их тяжести и характеру наказаниями.

Уголовный закон действует в строго ограниченных по времени рамках и имеет свои особенности применения относительно территории совершения преступления (пространства):

- 1) преступность и наказуемость деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния;
- 2) временем совершения преступления признается время совершения общественно опасного действия (бездействия) независимо от времени наступления последствий.

Действующим во время совершения преступного деяния признается тот закон, который вступил в законную силу и не был отменен или изменен до окончания этого деяния. В случае если преступление было начато во время действия старого уголовного закона, а окончено после вступления в силу нового, действующим для такого преступления будет считаться новый закон.

Уголовный закон, устраняющий преступность деяния, смягчающий наказание или иным образом улучшающий положение

лица, совершившего преступление, имеет обратную силу, то есть распространяется на лиц, совершивших соответствующие деяния, до вступления такого закона в силу, в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость. Уголовный закон, усиливающий наказание, обратной силы не имеет.

Лицо, совершившее преступление на территории РФ, подлежит уголовной ответственности по Уголовному кодексу, и преступления, совершенные в пределах территориальных вод или воздушного пространства РФ, признаются совершенными на территории РФ. Граждане РФ, совершившие преступление на территории иностранного государства, не подлежат выдаче этому государству, иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие преступление вне пределов РФ и находящиеся на территории РФ, могут быть выданы иностранному государству для привлечения к уголовной ответственности или отбывания наказания в соответствии с международным договором РФ.

Контрольные вопросы по теме

1. Назовите ключевые особенности уголовного права.
2. Чем предмет административного права отличается от предмета уголовного права?
3. Могут ли приниматься нормативно-правовые акты, определяющие регулирование уголовных правоотношений, на уровне субъектов РФ?
4. Дайте общую характеристику уголовного законодательства.

Тема 4.2. Уголовное преступление. Уголовное наказание.

Учебные вопросы

- 4.2.1. Понятия преступления и уголовной ответственности.
- 4.2.2. Понятие и признаки уголовного наказания.
- 4.2.3. Виды уголовных наказаний.

4.2.1. Понятия преступления и уголовной ответственности

Преступление — это виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное уголовным законом под угрозой наказания (ст.14 Уголовного кодекса РФ).

Такое деяние будет считаться преступлением при наличии следующих признаков⁷⁵ (рис. 25):

- общественная опасность деяния;
- противоправность;
- виновность;
- наказуемость.

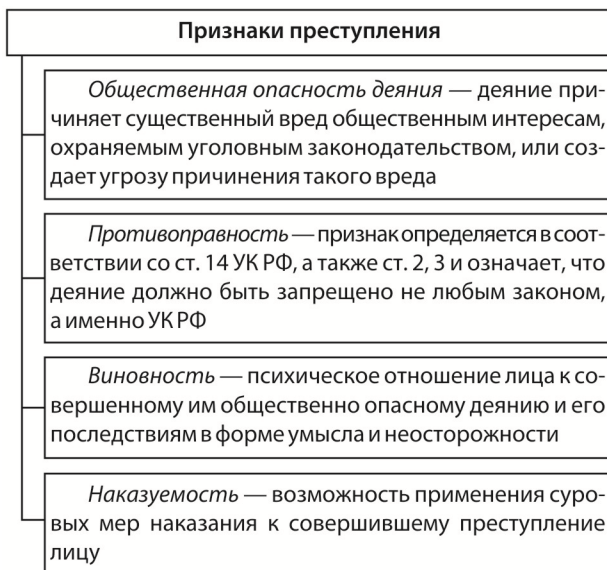


Рис. 25. Признаки преступления

Уголовная ответственность — это реальное претерпевание лицом, совершившим преступление, предусмотренных уголовно-процессуальным, уголовным и уголовно-исполнительным законом ограничений и лишений прав и свобод человека и гражданина

⁷⁵ Гладких В.И., Курчев В.С. Уголовное право России. Общая и особенная части: учебник. Новосибирск: НГУ, 2015. С. 27.

в установленном федеральным законом особом порядке. Под уголовной ответственностью иногда подразумевают основанное на уголовном законе и выраженное от имени государства в обвинительном приговоре суда порицание (осуждение) общественно опасного деяния и лица, его совершившего. Во всех указанных случаях правильно характеризуется лишь какая-то сторона уголовной ответственности.

Уголовная ответственность как правовое явление строится (опирается) на факте наличия уголовно-правового отношения. При отсутствии такого правоотношения между лицом, совершившим преступление, и государством в лице специально на то им уполномоченного органа не может быть и уголовной ответственности данного лица. Уголовное правоотношение возникает между государством и лицом, совершившим запрещенное законом общественно опасное деяние, с момента совершения преступления. Суть его в том, что у государства возникает право и обязанность привлечь это лицо к уголовной ответственности, подвергнуть его наказанию в соответствии с предписаниями уголовного закона. У лица, совершившего преступное деяние, возникает обязанность подчиниться этому государственному воздействию, претерпеть ограничения и лишения, вытекающие из предписаний уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законов.

Таким образом, уголовную ответственность не следует смешивать с элементом уголовного правоотношения — юридической обязанностью лица претерпеть вытекающие из уголовного закона ограничения и лишения в связи с совершением преступления, которая возникает у лица с момента совершения им преступного деяния. Она сохраняется до истечения срока давности привлечения к уголовной ответственности либо срока давности исполнения обвинительного приговора (ст. 78 и 83 Уголовного кодекса).

По ст. 8 Уголовного кодекса «основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного настоящим Кодексом».

4.2.2. Понятие и признаки уголовного наказания

Наказание — особая мера государственного принуждения, предусмотренная Уголовным кодексом Российской Федерации.

Она применяется по приговору суда к лицу, признанному виновным в совершении преступления, и заключается в ограничении прав и свобод этого лица.

Выделяются следующие **признаки уголовного наказания**:

- оно предусмотрено в уголовном законе;
- применяется государством и назначается от его имени;
- содержит отрицательную правовую (нравственную) оценку содеянного и личности виновного от имени государства;
- применяется только по приговору суда за совершение преступления;
- влечет особое правовое состояние — судимость.

Уголовное наказание характеризуется определенной сущностью, содержанием и целью.

Сущность уголовного наказания — кара, то есть способность причинять лицу, подвергнутому наказанию, определенные умаления посредством лишения или ограничения его прав и свобод.

Содержание уголовного наказания составляют ограничения, лишения и обусловленные ими специфические права, возникающие у лица, подвергнутого уголовному наказанию.

Наказание, назначаемое лицу, совершившему преступление, должно по своему содержанию и сути быть таким, чтобы обеспечивать достижение целей, стоящих перед наказанием. **Целями наказания** в уголовном праве считают те конечные фактические результаты, которых стремится достичь государство, устанавливая уголовную ответственность, осуждая виновного в совершении преступления к этой мере наказания и применяя данную меру.

Наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений.

4.2.3. Виды уголовных наказаний

В уголовном законодательстве установлен исчерпывающий, обязательный для судов перечень видов наказаний, расположенных в определенной последовательности с учетом их сравнительной тяжести, который называется системой наказания. В качестве основных критериев, отграничивающих преступление от иных правонарушений, выступают четыре признака:

- 1) объект посягательства;
- 2) общественная опасность;
- 3) уголовная противоправность;
- 4) наказуемость деяния⁷⁶.

В качестве санкций за совершенные преступления в уголовном праве используются наказания, перечисленные в порядке возрастания строгости в ст. 44 Уголовного кодекса РФ, где указаны следующие их виды:

- **штраф** — денежное взыскание, назначаемое в пределах, определяемых исходя из величины минимального размера оплаты труда либо заработка (дохода) осужденного за определенный период;
- **лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью** — запрещение занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью. Срок этого запрещения — от шести месяцев до пяти лет;
- **лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград**;
- **обязательные работы** — выполнение осужденным в свободное от основной работы время бесплатных общественно полезных работ, вид которых определяется органами местного самоуправления. Срок обязательных работ — от 60 до 480 часов, но не более четырех часов в день;
- **исправительные работы** — трудовая деятельность осужденного по месту основной работы, когда в течение определенного периода из его заработка удерживается от 5 до 20% в доход государства. Исправительные работы устанавливаются на срок от двух месяцев до двух лет;
- **ограничение по военной службе** — назначается военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, на срок от трех месяцев до двух лет и заключается в удержании из жалования осужденного до 20% в доход государства. В течение установленного срока ограничения военнослужащий не может быть повышен в звании и должности, а этот

⁷⁶ Уголовное право России. Общая часть: учебник / под ред. В.П. Ревина. М.: Юстицинформ, 2016. С. 110.

- период не засчитывается в срок выслуги лет для присвоения очередного звания;
- **ограничение свободы** — ограничение свободы на срок от двух месяцев до четырех лет заключается в установлении судом осужденному следующих ограничений — не уходить из места постоянного проживания (пребывания) в определенное время суток, не посещать определенные места, расположенные в пределах территории соответствующего муниципального образования, не выезжать за пределы территории соответствующего муниципального образования, не посещать места проведения массовых и иных мероприятий и не участвовать в указанных мероприятиях, не изменять место жительства или пребывания, место работы и (или) учебы без согласия специализированного государственного органа, осуществляющего надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы. При этом суд возлагает на осужденного обязанность являться в специализированный государственный орган, осуществляющий надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы, от одного до четырех раз в месяц для регистрации. Установление судом осужденному ограничений на изменение места жительства или пребывания без согласия указанного специализированного государственного органа, а также на выезд за пределы территории соответствующего муниципального образования является обязательным;
 - **арест** — содержание осужденного, достигшего к моменту вынесения приговора возраста 16 лет, в условиях строгой изоляции от общества на срок от одного до шести месяцев;
 - **содержание в дисциплинарной воинской части** — для военнослужащих, проходящих службу по призыву, и некоторых категорий военнослужащих-контрактников. Срок наказания — от трех месяцев до двух лет;
 - **лишение свободы на определенный срок** — изоляция осужденного от общества путем направления его в колонию-поселение, помещения в воспитательную колонию, лечебное исправительное учреждение, исправительную колонию общего, строгого, особого режима либо в тюрьму. Лишение свободы устанавливается на срок от шести месяцев до двадцати лет;

- **пожизненное лишение свободы** — назначается только как альтернатива смертной казни (если санкция статьи не содержит лишения жизни, данное наказание применяться не может). Осужденные к пожизненному лишению свободы тем не менее сохраняют возможность освобождения по отбытии не менее двадцати пяти лет, если будет признано, что в дальнейшем отбывании наказания нет необходимости;
- **смертная казнь** — исключительная мера наказания. Она установлена только за особо тяжкие преступления, посягающие на жизнь. В порядке помилования она может быть заменена пожизненным лишением свободы или лишением свободы на срок двадцать пять лет. В связи со вступлением России в Совет Европы в настоящее время действует мораторий на исполнение этой меры наказания, смертная казнь не назначается.

Вопросы применения и отбытия отдельных видов наказаний регулируются специальным кодифицированным актом — Уголовно-исполнительным кодексом РФ, определяющим правовое положение осужденных в период действия уголовной санкции.

Назначая наказание, суд руководствуется статьей Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации. Тем не менее, учитывая особые обстоятельства дела (личность подсудимого, чистосердечное признание и другие), суд вправе назначить наказание ниже низшего предела (так, если санкция статьи указывает срок от семи до десяти лет лишения свободы, то суд может приговорить к пяти годам). Более строгое наказание, чем указано в санкции статьи Особенной части, может быть назначено по совокупности преступлений или по совокупности приговоров, когда общее наказание за несколько преступлений исчисляется путем полного или частичного сложения наказаний за отдельные преступления.

Контрольные вопросы по теме

1. Чем правонарушение отличается от преступления?
2. Может ли быть применено уголовное наказание, если состав преступления не описан в Особенной части Уголовного кодекса РФ?

3. Сравните порядок применения штрафа в административном и уголовном законодательстве.

Практические задания

1. Гражданина Н. впервые задержали с сильнодействующим веществом в шприце.

Какой вид ответственности будет нести данный гражданин?

2. Гражданин П. украл у гражданки У. телефон стоимостью 2000 рублей. На следующий день данный гражданин совершил кражу телефона стоимостью 5000 рублей, и вскоре был пойман.

Какой вид ответственности будет применен для данного гражданина?

3. В гаражном боксе гражданина Ш. собака-нюхач обнаружила запасы сильнодействующего вещества, которое может быть использовано для изготовления наркотических веществ.

Используя Уголовный кодекс РФ, определите возможные меры наказания.

РАЗДЕЛ 5

Основы муниципального права

Тема 5.1. Понятие, предмет, методы, источники муниципального права

Учебные вопросы

5.1.1. Общая характеристика муниципального права: понятие, методы. Суть и значение местного самоуправления. Специфика муниципального права.

5.1.2. Предмет, метод муниципального права и их особенности. Источники муниципального права.

5.1.3. Субъекты муниципально-правовых отношений и их специфика.

5.1.1. Общая характеристика муниципального права: понятие, методы. Суть и значение местного самоуправления. Специфика муниципального права

В современном развитии РФ одной из самых молодых отраслей российского законодательства является муниципальное право. Данная отрасль начала формироваться на этапе перехода Российского государства к новым элементам построения государственности. Правовой основой построения системы муниципально-правовых отношений следует считать принятие двух основополагающих законов, заложивших ключевые позиции самостоятельного местного самоуправления: Закона СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Закона РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации».

Рассматривая происхождение термина «муниципалитет», необходимо отметить, что он происходит от *лат.* *municipium*: *munus* — «обязанность» и *cario* — «беру, принимаю». Соответственно, муниципалитетом называлось городское управление, берущее на себя бремя решения общегородских задач, распоряжения хозяйственными средствами. Появление термина «муниципалитет» относится к республиканской эпохе истории Древнего Рима: так назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления.

В настоящее время под термином «муниципалитет» достаточно часто понимают избираемое городское и сельское самоуправление.

В законодательстве Российской Федерации термин «муниципальный» применяется для характеристики как городского, так и сельского самоуправления. При этом, однако, надо учитывать, что в Конституции Российской Федерации используются понятия не «муниципалитет», «муниципальные органы», «муниципальное право», а «местное самоуправление», «органы местного самоуправления». Вместе с тем в качестве одной из форм собственности Конституция Российской Федерации закрепляет муниципальную собственность, признавая право самостоятельного управления ею за органами местного самоуправления как городских, так и сельских поселений. Одним из первых федеральных законов, регламентирующих систему местного самоуправления, а именно Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были закреплены термины «муниципальный» и «местный», которые применялись в качестве синонимов. Та же позиция закреплена и в действующем сегодня Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Для характеристики муниципального права очень важным является понимание сути и значения местного самоуправления. Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в нашей стране.

Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление де-

централизованной системы управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Таким образом, закрепление местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, одного из главных принципов организации и осуществления управления страной предполагает выделение особой сферы местных вопросов, в которой органы местного самоуправления действуют самостоятельно и несут ответственность прежде всего перед своим населением.

В соответствии со ст. 16 Конституции РФ положения ст. 3 и 12 гл. 1 Конституции РФ, гарантирующие местное самоуправление, не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией. Никакие другие нормы Конституции не могут противоречить ее положениям о местном самоуправлении, закрепленным в гл. 1 Конституции РФ.

Основные направления развития местного самоуправления предопределяются теми задачами, которые решаются муниципальными образованиями в соответствии с Конституцией РФ, Европейской хартией местного самоуправления, законодательством о местном самоуправлении.

Местное самоуправление в системе управления государством и обществом через самостоятельное решение вопросов местного значения реализует задачи, приведенные на рис. 26.

Важнейшей задачей является развитие местной, муниципальной демократии, создание оптимальной и эффективной системы местного самоуправления как необходимого условия обретения Россией качеств правового демократического государства.



Рис. 26. Задачи местного самоуправления

Местное самоуправление, укрепляя основы народовластия, создавая условия жизнедеятельности людей, стабилизируя политическую систему, является важным механизмом обеспечения единства страны. Именно развитое местное самоуправление может быть одной из наиболее надежных гарантий обеспечения целостности государства. Оно — тот цементирующий раствор, который скрепляет государственную целостность России.

Муниципальная власть наиболее приближена к гражданам и занята прежде всего решением их повседневных, самых неотложных проблем. Она прямо заинтересована в сильной в правовом отношении федеральной власти, способной обеспечить более высокие социальные стандарты жизни граждан и пресекать своеволие региональных властей.

Все, что можно решить на местах, не должно передаваться на вышестоящий уровень власти. При этом ответственность органов местного самоуправления должна определяться с учетом экономических, финансовых и иных возможностей.

Особое значение имеет ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, устанавливающая, что «при делегировании полномочий центральными или региональными органами местные органы самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой приспосабливать их осуществление к местным условиям». Кроме того, при планировании и принятии любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, центральным органам власти необходимо консультироваться с местными органами, насколько это возможно, делая это заблаговременно и в соответствующей форме.

Таким образом, **местное самоуправление** представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования местной (муниципальной) власти.

Определяя таким образом специфику местного самоуправления, можно говорить о том, что это ключевое понятие, которое используется в построении правовых основ муниципального права.

Муниципальное право призвано создать необходимые правовые условия для реализации конституционных принципов формирования и деятельности местного самоуправления, самостоятельного решения населением всех вопросов местного значения, развития форм и институтов прямой демократии. «Существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления, — гласит Европейская хартия местного самоуправления, — обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление». Органы и должностные лица местного самоуправления должны нести перед населением ответственность, формы и порядок наступления которой определяются нормами муниципального права.

Термин «муниципальное право Российской Федерации» употребляется в двух основных значениях: во-первых, так называется совокупность правовых норм, регулирующих определенную область общественных отношений и составляющих отрасль правовой системы Российской Федерации; во-вторых, так именуется научная дисциплина — совокупность научных теорий и знаний, обобщающих данную область общественных отношений, практику реализации норм муниципального права. Кроме того, в соответствии с наименованием отрасли права и научной дисциплины муниципальным правом называется учебная дисциплина⁷⁷.

Все эти понятия тесно взаимосвязаны, потому что имеют общий источник: одну и ту же сферу общественных отношений, в которых находит свое воплощение местное самоуправление — признаваемая и гарантируемая государством самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения муниципальных

⁷⁷ См.: Муниципальное право Российской Федерации: учебник для акад. бакалавриата / под общ. ред. В.А. Виноградова. М.: Издательство Юрайт, 2015. 406 с.

образований по решению вопросов местного значения. Однако каждое из этих понятий: и отрасль права, и научная дисциплина, и учебная дисциплина — имеет свое специфическое содержание, свой предмет.

Итак, **муниципальное право Российской Федерации** — это комплексная отрасль российского права, представляющая совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления и решения населением муниципальных образований непосредственно через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов местного значения, а также в процессе реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

5.1.2. Предмет, метод муниципального права и их особенности. Источники муниципального права

Можно выделить следующие **отличительные признаки отношений, составляющих предмет** муниципально-правового регулирования.

Во-первых, данные отношения имеют *локально-территориальный характер*. Они возникают на местном (муниципальном) территориальном уровне в процессе осуществления местного самоуправления населением городских, сельских поселений и других муниципальных образований, территории которых устанавливаются в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, речь идет об отношениях, возникающих в границах городов, поселков, станиц, сельских округов, районов и т.п.

Во-вторых, эти отношения носят *комплексный характер*, так как связаны с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах местной жизни: экономической, бюджетно-финансовой, социально-культурной, охраны общественного порядка и других. Общность данных отношений, обуславливающая их объединение в рамках предмета муниципального права, определяется природой местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, гарантируя местное самоуправление, не раскрывает, какие вопросы следует считать

местными. Конституция РФ местное самоуправление связывает именно с решением вопросов местного значения (ст. 130). Круг данных вопросов определяется федеральными законами и законодательством субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и находит свое конкретное выражение в уставах местного самоуправления муниципальных образований. Вопросы местного значения согласно законодательству о местном самоуправлении затрагивают все области жизнедеятельности населения городских, сельских поселений и других муниципальных образований. Поэтому предмет муниципального права охватывает различные по конкретному содержанию и характеру общественные отношения: организационные, управленческие, имущественные, финансовые и т.д. Однако все эти отношения объединяет в самостоятельный вид общественных отношений общий признак: они возникают в процессе решения населением муниципальных образований вопросов местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления.

В-третьих, *обязательным субъектом муниципально-правовых отношений выступает либо население муниципального образования, которое непосредственно, то есть путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, решает вопросы местного значения, либо орган или должностное лицо местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению таких вопросов.*

Суть предмета муниципального права отражена на рис. 27.



Рис. 27. Предмет муниципального права

Особенности предмета муниципально-правового регулирования обуславливают комплексный характер муниципального права как отрасли права.

Местное самоуправление — это форма реализации власти народа. Поэтому, в частности, законодательство о местном самоуправлении устанавливает обязательность решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Неисполнение или ненадлежащее исполнение данных решений влечет ответственность в соответствии с законами. Отношения субординации характерны для муниципальных служащих. Таким образом, при регулировании властной деятельности органов местного самоуправления, отношений в сфере муниципальной службы используется **императивный метод**.

Вместе с тем предмет муниципального права охватывает отношения из сферы частного права. Органы местного самоуправления не только осуществляют публично-властную деятельность, но и реализуют права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования. Они вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов. **Дозволение**, определяющее диспозитивный характер правового регулирования, также широко используется в муниципальном праве.

Кроме императивного и диспозитивного методов в муниципальном праве используется **метод гарантий**.

Особенность гарантирующего правового воздействия в муниципальном праве состоит в том, что государство, признав местное самоуправление особым уровнем власти народа, установив, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что местное самоуправление самостоятельно решает вопросы местного значения, взяло на себя обязанность обеспечить не только судебную защиту от нарушений прав местного самоуправления, но и его организационную, финансовую, экономическую самостоятельность.

В Российской Федерации органы местного самоуправления действуют в пределах тех полномочий, которые закрепляет за ними законодательство о местном самоуправлении. Вместе с тем Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представляет муниципальным образованиям право принимать к своему рассмотрению также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Таким образом, в муниципальном праве используется не один из методов правового регулирования в качестве основного, специфического, присущего данной отрасли права, а **синтез методов правового регулирования**. Это обусловлено природой муниципальных отношений, затрагивающих сферы и публичного права, и частного права, а также особенностью местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой государством формы организации и осуществления власти на местном уровне, призванной обеспечить самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Источниками муниципального права являются акты, содержащие муниципально-правовые нормы (см. рис. 28).

Особым источником муниципального права можно назвать Европейскую хартию местного самоуправления, которая определила самостоятельность местного самоуправления во всех странах, которые ее ратифицировали. Европейская хартия местного самоуправления была принята в Страсбурге 15 октября 1985 года и разработана по инициативе Постоянной конференции местных и региональных органов власти в Европе. Российская Федерация ратифицировала Хартию в 1998 году.

Все источники муниципального права можно разделить на группы.

1. Акты федерального уровня.
2. Нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Это конституции республик, уставы других субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, о выборах в органы местного самоуправления. Кроме того, в эту группу источников муниципального права входят

акты президентов республик, глав администраций других субъектов Российской Федерации, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, акты правительств, других органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, содержащие нормы муниципального права.

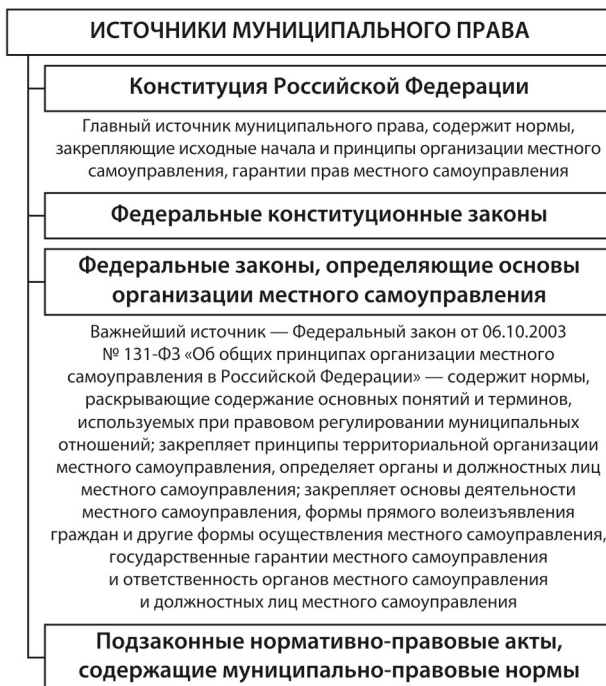


Рис. 28. Источники муниципального права

3. Нормативные правовые акты, принятые путем прямого волеизъявления населения муниципальных образований, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Это прежде всего уставы муниципальных образований, общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования, принятие которых предусматривает устав данного образования, решения представительных органов местного самоуправления, устанавливающие порядок управления

и распоряжения муниципальной собственностью, и другие нормативные правовые акты муниципальных образований⁷⁸.

5.1.3. Субъекты муниципально-правовых отношений и их специфика

Для полной характеристики муниципального права необходимо определить круг субъектов и специфику муниципально-правовых отношений.

Муниципально-правовые отношения — это регулируемые нормами муниципального права общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления в городских, сельских поселениях и в других муниципальных образованиях.

Субъектами муниципально-правовых отношений являются:

- муниципальные образования;
- население муниципальных образований;
- собрание (сход) граждан, конференции граждан;
- органы местного самоуправления;
- граждане;
- депутаты представительных органов местного самоуправления;
- члены других выборных органов местного самоуправления;
- должностные лица местного самоуправления;
- органы территориального общественного самоуправления;
- ассоциации и союзы муниципальных образований;
- государственные органы;
- общественные объединения;
- предприятия, учреждения, организации.

Субъекты муниципально-правовых отношений можно условно разделить на три вида.

1. Особым субъектом муниципального права является **муниципальное образование**. Федеральный закон № 131-ФЗ определяет муниципальное образование как городское или сельское

⁷⁸ Муниципальное право России: учебник / отв. ред. А.С. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 22.

поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородскую территорию города федерального значения.

Муниципальному образованию принадлежат права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности. От имени муниципального образования эти права осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, население непосредственно.

Особый правовой статус муниципальных образований проявляется и в том, что именно к ведению муниципальных образований Федеральный закон № 131-ФЗ относит вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. В совокупности они составляют предметы ведения местного самоуправления.

Права и обязанности муниципальных образований как субъектов муниципально-правовых отношений от их имени реализуют своими действиями соответствующие органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, либо население муниципального образования непосредственно.

2. Ко второму виду относятся субъекты муниципально-правовых отношений, которые наделены правом принимать решения (участвовать в принятии решении) по вопросам местного значения.

К данному виду субъектов относится прежде всего население муниципального образования. Население реализует свое право на решение вопросов местного значения путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления. Формы, порядок и гарантии непосредственного осуществления населением местного самоуправления закрепляются в уставе муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Население избирает представительный орган местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, определяет структуру органов местного самоуправления, а также имеет право решать другие вопросы местного значения. Непосредственно населением может быть принят устав муниципального образования, выражено недоверие выборным органам местного самоуправления. С учетом

мнения населения соответствующей территории решаются вопросы об образовании, объединении, преобразовании или об упразднении муниципальных образований, установлении или изменении их территорий. Федеральный закон № 131-ФЗ закрепил право населения согласно уставу муниципального образования на правотворческую инициативу в вопросах местного значения (ст. 26).

Вопросы местного значения могут решаться собранием (сходом) граждан. Так, население на собраниях (сходах) граждан может предусматривать разовое добровольное внесение жителями средств для финансирования решения вопросов местного значения. Собрание (сход) граждан в отдельных поселениях может осуществлять полномочия представительного органа местного самоуправления, который в данном случае не образуется.

Субъектами муниципально-правовых отношений, наделенными полномочиями на решение вопросов местного значения, являются *выборные и другие органы местного самоуправления*: представительный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения; выборное должностное лицо местного самоуправления, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения. Уставом муниципального образования может быть предусмотрена должность главы муниципального образования — выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления. Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования.

Помимо представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления в уставе муниципального образования могут быть предусмотрены и иные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения. В соответствии со своей компетенцией выборные и другие органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет,

принимают решения по самым разнообразным вопросам местной жизни, отнесенным к ведению муниципального образования.

Выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования.

Право на осуществление местного самоуправления принадлежит также гражданам России. Согласно ст. 3 Федерального закона № 131-ФЗ граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления и непосредственно, и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Граждане имеют равный доступ к муниципальной службе, право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина; им гарантируется возможность получения и другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

Реализация наиболее важных прав граждан — субъектов муниципально-правовых отношений — прямо связывается законом с достижением определенного возраста. Так, избирать в выборные органы местного самоуправления вправе граждане, достигшие 18 лет, а быть избранными в выборные органы местного самоуправления граждане имеют право по достижении возраста, установленного законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Полномочия депутата представительного органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения определяются его статусом члена коллегиального выборного органа, обладающего правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Депутат представительного органа местного самоуправления участвует в принятии решений об утверждении местного бюджета и отчета о его исполнении, установлении местных налогов и сборов, принятии планов и программ развития муниципального образования, утверждении отчетов об их исполнении, а также по другим вопросам, отнесенным к компетенции представительного органа.

Члены других выборных органов местного самоуправления участвуют в решении вопросов местного значения, которые отнесены к ведению обозначенного выборного органа местного самоуправления.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы выборного органа местного самоуправления нового состава.

3. И наконец, можно выделить **субъекты муниципально-правовых отношений, которые в той или иной форме содействуют осуществлению местного самоуправления**, взаимодействуют с субъектами муниципально-правовых отношений, наделенными полномочиями по решению вопросов местного значения, по различным аспектам своей деятельности, затрагивающей права и интересы муниципальных образований. К данному виду участников муниципально-правовых отношений необходимо отнести органы территориального общественного самоуправления, органы межмуниципального сотрудничества, государственные органы, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации.

Органы территориального общественного самоуправления, создаваемые гражданами по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях), осуществляют инициативы в вопросах местного значения. В соответствии с уставом муниципального образования данные органы могут являться юридическими лицами.

Контрольные вопросы по теме

1. Опишите особенности местного самоуправления.
2. Существовало ли местное самоуправления в годы советской системы управления?
3. Есть ли разница между терминами «децентрализованная власть», «муниципальная власть», «местное самоуправление»? В чем она заключается?

Практическое задание

В администрацию сельского поселения обратилась с заявлением семья вынужденных переселенцев с просьбой предоставить им бесплатное жилье, устроить детей в школу и детский сад, а главе семьи предоставить в сельской школе место учителя истории в соответствии с его дипломом.

Что может сделать в этой ситуации администрация сельского поселения?

Тема 5.2. Территориальные основы местного самоуправления

Учебные вопросы

5.2.1. Понятие муниципального образования как основы территориальной организации местного самоуправления.

5.2.2. Основные условия установления и изменения границ муниципальных образований.

5.2.1. Понятие муниципального образования как основы территориальной организации местного самоуправления

Конституция РФ не дает однозначного ответа на вопрос о территориальных основах местного самоуправления, определяя в ст. 131, что «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций». То есть закон не определяет прямую связь между территориальной организацией местного самоуправления и административно-территориальным устройством РФ. Тем не менее Федеральный закон № 131-ФЗ в ст. 10 устанавливает, что местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях

городов федерального значения. Таким образом, закон связывает осуществление местного самоуправления именно с данными территориальными единицами.

В соответствии с ч. 1. ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ **муниципальное образование** — это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

5.2.2. Основные условия установления и изменения границ муниципальных образований

Одним из самых сложных в муниципально-правовых правоотношениях является вопрос об установлении границ муниципальных образований. Границы и состав территории муниципального образования указываются в его уставе.

Установление и изменение границ муниципальных образований отнесено ст 10 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ. Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов РФ. При этом учитываются исторические и местные традиции, а также мнение населения соответствующих территорий. Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются согласно таким требованиям:

- 1) территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями и городскими округами;
- 2) территории всех поселений, а также возникающие на территориях с низкой плотностью сельского населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов;
- 3) территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;

4) в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями);

5) в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью сельского населения — более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью сельского населения — менее 3000 человек каждый);

6) сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения;

7) административным центром муниципального района может считаться город (поселок), расположенный на территории городского округа, имеющего с муниципальным районом общую границу;

8) границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы городского округа, муниципального района — с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений (населенных пунктов), входящих в их состав;

9) территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

10) территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

11) границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдель-

ных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

12) границы городского округа устанавливаются с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

13) территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения установленных законом вопросов местного значения. При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти. При этом учитывается мнение населения соответствующей территории.

Контрольные вопросы по теме

1. Кто наделяет муниципальное образование статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа?

2. По чьей инициативе можно изменять границы муниципального образования?

3. Возможно ли упразднение поселений?

Практические задания

1. В состав муниципального района М. входят два сельских и одно городское поселение. Органы местного самоуправления муниципального района обратились с заявлением в областную Думу с просьбой присоединить район к соседнему, экономически развитому городскому округу. Свое заявление они мотивировали тем, что отсутствие на территории района крупных налогоплательщиков, низкая плотность сельского населения и малая численность жителей городского поселения, зависимость бюджета района от финансовой помощи из областного бюджета (на 95%) не позволяют в полной мере решать вопросы местного значения, отнесенные ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ к ведению муниципального района.

Возможно ли удовлетворение заявления органов местного самоуправления муниципального района М.? Какие варианты решения данной проблемы предусмотрены законодательством?

2. Администрация Н-го муниципального района предложила командующему военным округом, на территории которого расположен муниципальный район, заключить соглашение о том, что призывники данного района будут служить в одной воинской части, с тем чтобы администрация района могла в случае необходимости оказывать им моральную и материальную поддержку.

Возможно ли заключение подобного соглашения?

РАЗДЕЛ 6

Основы финансового права

Тема 6.1. Понятие финансового права

Учебные вопросы

6.1.1. Понятие и предмет финансового права. Направления развития финансовых правоотношений.

6.1.2. Метод финансового права. Взаимосвязь финансового права с другими отраслями публичного права.

6.1.1. Понятие и предмет финансового права. Направления развития финансовых правоотношений

Одной из самых обширных сфер публичного права Российской Федерации является финансовое право. Широта нормативного материала данной отрасли обусловлена тем, что финансовое право объединяет большой круг подотраслей, так или иначе связанных с публичными финансами. В Особенную часть финансового права можно отнести такие отрасли, как бюджетное, налоговое, страховое, банковское и валютное право. С одной стороны, все эти отрасли имеют самостоятельное значение, с другой — могут быть объединены в финансовое право РФ.

Сфера финансового права охватывает государственные и муниципальные финансы, что обусловлено публичным характером тех и других. Однако эта сфера затрагивает и другие составные части финансовой системы — финансы предприятий и иных организаций, основанных на негосударственной или немуниципальной (частной) форме собственности (например, в случае регулирования отношений, связанных с аккумуляцией средств, поступающих от негосударственных предприятий (к примеру, налогов)

в денежные фонды государства и муниципальных образований, а также с их использованием). Под воздействием финансового права находится и функционирование негосударственных социальных фондов и финансовых ресурсов, имеющих публичный характер (в частности, в сфере страхового и банковского дела).

При определении финансового права можно говорить о том, что **финансовое право** — это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе образования, распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и органов местного самоуправления, необходимых для реализации их задач. Финансовое право — это такая отрасль права, которая регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Функционирование финансовой системы, реализуемое в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, обуславливает возникновение соответствующих финансовых отношений, которые подлежат четкому правовому регулированию — определению прав и обязанностей участвующих в них субъектов, а также их ответственности в случае нарушения установленного порядка. Таким образом, финансовое право — одна из основных отраслей российского права, которые базируются на нормах Конституции РФ.

В последнее время предмет финансового права стал существенно расширяться. Одна из главных причин этого явления заключается в том, что государство стало все чаще передавать решение своих задач негосударственным субъектам, наделяя их при этом, как правило в силу закона, соответствующими финансовыми ресурсами. Учитывая этот фактор, в современных условиях предмет финансового права можно определить через категорию «публичная финансовая деятельность». А это значит, что предмет финансового права охватывает отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования денежных фондов для решения публичных задач⁷⁹.

Предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством

⁷⁹ Финансовое право Российской Федерации: учебник / под ред. М.В. Карасевой. М.: Кнорус, 2015. С. 15.

и местным самоуправлением финансовой деятельности, то есть деятельности по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств.

Итак, предмет финансового права — это общественные отношения, возникающие в процессе деятельности государства по планомерному образованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов в целях реализации его задач.

В процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, помимо финансовых, возникают и другие отношения, которые не относятся к предмету регулирования финансового права: трудовые, гражданские, административные и иные, подконтрольные соответствующим отраслям права. Отрасль финансового права, соприкасаясь с ними, распространяет свои нормы лишь на финансовые отношения.

Финансовое право закрепляет структуру финансовой системы, распределение компетенции в данной области между Российской Федерацией и ее субъектами, органами местного самоуправления. На основе этих исходных норм оно регулирует отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, от лица которых выступают соответствующие органы государственной власти или местного самоуправления.

По своему содержанию эти отношения весьма разнообразны, что обусловлено многозвенностью финансовой системы, ее связью со всеми структурами общественного производства и распределения, с разными сторонами жизни общества и государства. Столь же широк и круг участников финансовых отношений: Российская Федерация вступает во взаимоотношения со своими субъектами, последние — с муниципальными образованиями, органы государственной власти и местного самоуправления — с организациями и физическими лицами, государственные органы всех видов и уровней взаимодействуют с органами местного самоуправления, в том числе с финансовыми и кредитными, в соответствии со своей компетенцией в области финансов.

Однако не всегда специалисты по финансовому праву включают в его предмет отношения, связанные с функционированием области муниципальных финансов, ограничиваясь упоминанием лишь сферы государственных финансов и финансовой деятельности государства. Вместе с тем, рассматривая содержание конкретных

финансово-правовых институтов, они отражают в них и муниципальные финансы, и финансовую деятельность органов местного самоуправления (например, бюджетные права муниципальных образований или органов местного самоуправления), то есть фактически не отрицают принадлежность упомянутых категорий к отрасли финансового права.

Существует и противоположное мнение, согласно которому в предмет финансового права не входят отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности органов местного самоуправления (формирования и исполнения местных бюджетов, установления и взимания местных налогов и сборов и т.п.), поскольку эти органы не относятся к системе органов государственной власти.

Связь финансового права именно с государственными финансами подчеркивалась и в русской дореволюционной литературе. Вместе с тем обращалось внимание на то, что к сфере финансового права следует относить и соответствующую деятельность земств, то есть органов местного самоуправления.

В финансовых отношениях, являющихся предметом финансового права, можно выделить следующие группы:

- финансовые отношения между Российской Федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями и административно-территориальными единицами (в лице соответствующих органов представительной и исполнительной власти), возникающие в связи с распределением между ними финансовых ресурсов страны;
- финансовыми органами государства и органами местного самоуправления, с одной стороны, и физическими лицами, с другой стороны, в связи с выполнением последними обязанностей перед государством и муниципальными образованиями по внесению платежей в государственные и муниципальные денежные фонды (в бюджет, внебюджетные государственные фонды);
- финансовыми и налоговыми органами государства и органами местного самоуправления, с одной стороны, и предприятиями, организациями, учреждениями, с другой стороны, в связи с выполнением финансовых обязательств перед государством, муниципальными образованиями по внесению платежей в государственные и муниципальные денеж-

- ные фонды, распределением между ними или расходованием государственных и муниципальных денежных средств;
- финансово-кредитными органами разных уровней и правового статуса в связи с их деятельностью по образованию, распределению и использованию соответствующих государственных (муниципальных) денежных фондов и ресурсов (бюджетных, внебюджетных, кредитных, страховых);
 - государственными и муниципальными предприятиями, организациями, учреждениями, с одной стороны, и их вышестоящими государственными (муниципальными) органами, с другой стороны, в связи с распределением и использованием в соответствующих отраслях экономики и сферах социальной жизни бюджетных или кредитных ресурсов, а также собственных средств предприятий, организаций, учреждений;
 - финансово-кредитными органами, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, с другой стороны, в связи с образованием и распределением иных публичных страховых и кредитных фондов и ресурсов;
 - участниками финансового рынка и компетентными органами в связи с осуществлением государственного регулирования в этой сфере;
 - компетентными органами государственной власти и местного самоуправления в связи с деятельностью по финансовому контролю, учету и отчетности.

Данная классификация проведена по субъектному составу отношений. Возможна классификация и по другим критериям, например: по содержанию финансовых отношений, по методам финансовой деятельности и т.д. Разнообразие подходов к рассмотрению финансовых отношений углубляет представление о предмете финансового права.

Классификация финансовых отношений по группам показывает, что при всем разнообразии они имеют общее основное содержание — направленность на образование (аккумулирование), распределение и использование государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов (финансовых ресурсов). Естественно, что эти отношения возникают при участии и под непосредственным руководством государства и (в рамках законодательства) органов местного самоуправления.

Следует иметь в виду, что финансовая деятельность государства и муниципальных образований тесно связана с осуществляемыми государством в определенных сферах функциями по ценообразованию и установлению тарифов (на электроэнергию, газ, нефть и т.п.). Эти функции, будучи необходимым элементом механизма государственного регулирования экономики страны, непосредственно влияют на объем финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении государства и муниципальных образований, а также отражаются на денежном выражении финансовых обязательств участников финансовых отношений. В связи с этим правовые нормы, касающиеся государственного регулирования цен и тарифов, также применимы к сфере финансового права.

Государство обеспечивает планомерность аккумуляции денежных средств и направление их согласно планам и программам в экономику, социальную сферу, обеспечение безопасности страны и на другие потребности общества. Оно должно организовывать указанную деятельность, соблюдая правила и требования правовых норм.

Современное финансовое право Российской Федерации испытывает влияние новых социально-экономических и политических условий и развивается вместе с государством. В этом процессе можно отметить следующие наиболее существенные направления.

Во-первых, это изменения финансово-правовых норм, обусловленные переходом к рыночной экономике. Теперь эти нормы базируются на принципе равенства прав субъектов финансовых правоотношений независимо от формы собственности и соответственно их финансовых обязанностей перед государством и муниципальными образованиями, прав на защиту их законных интересов, на самостоятельность хозяйствующих субъектов и т.д. При этом защита названных прав нуждается в усилении.

Во-вторых, на новом, современном этапе требуется усиление нацеленности финансово-правовых институтов на стимулирование эффективности экономики, активизацию решения социальных задач.

В-третьих, применение специфической финансово-правовой ответственности за правонарушения в области финансов. Речь идет об ответственности государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность, предприятий и организаций, предпринимателей и других физических лиц (например, при неуплате

налогов). Обозначенное направление также нуждается в усовершенствовании.

В-четвертых, финансово-правовое регулирование нуждается в большем разнообразии методов финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, поскольку в них все еще преобладает фискальная сторона (развитая система налогов и сборов для привлечения средств в казну при недостаточном участии социальной сферы в использовании финансовых ресурсов).

В-пятых, финансовое право отражает развитие в России федеративных отношений и местного самоуправления. Эти процессы сочетаются с мерами по укреплению вертикали власти, которое рассматривается как условие обеспечения в соответствии с Конституцией РФ (ст. 71, 114) единой финансовой политики в стране. Вместе с тем требуется усиление внимания к местному самоуправлению в сфере финансовых правоотношений.

В-шестых, финансово-правовые нормы, закрепляющие полномочия государственных органов в области финансов, отражают конституционный принцип разделения властей (ст. 10 Конституции).

6.1.2. Метод финансового права. Взаимосвязь финансового права с другими отраслями публичного права

Основной метод финансово-правового регулирования — государственно-властные предписания одним участникам финансовых отношений со стороны других, выступающих от имени государства и наделенных в связи с этим соответствующими полномочиями. Такой метод свойственен и другим отраслям права, например административному. Но в финансовом праве он имеет специфику в своем конкретном содержании, а также в круге органов, уполномоченных государством на властные действия.

В нормах финансового права закрепляются общие принципы и формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, методы аккумуляции средств в государственные, муниципальные и другие денежные фонды публичного характера, виды используемых для формирования этих фондов платежей, порядок их взимания. Они регулируют также порядок получения и использования государственных и муниципальных денежных средств, определяют источники формирования финансовых

ресурсов государства и муниципальных образований, государственных и муниципальных предприятий, организаций, учреждений и т.п., закрепляя права и обязанности государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, граждан.

Важное значение имеет четкость правового регулирования финансовых отношений не только в целях обеспечения должной организованности работы государственных органов, органов местного самоуправления, но и в целях соблюдения интересов государства в целом, его территориальных подразделений, а также граждан, предприятий, организаций, учреждений и, в конечном счете, обеспечения выполнения государством его функций, определенных Конституцией страны.

По своему содержанию эти предписания касаются порядка и размеров платежей в государственную или муниципальную казну, целей использования государственных и муниципальных денежных средств и т.п. Такой метод способствует полному и своевременному поступлению средств в распоряжение государства (муниципальных образований), их использованию по целевому назначению в соответствии с государственными (муниципальными) планами и программами, соблюдению режима экономии.

При использовании государством или муниципальными образованиями для формирования своих ресурсов платежей добровольного характера (государственных займов, казначейских обязательств, лотерей и т.п.) в определенной части также действует метод властных предписаний. Например, этим методом государство определяет условия проведения государственных внутренних займов, выпуска государственных казначейских обязательств, что не может быть изменено по соглашению сторон и является обязательным для соблюдения лицами, вступившими в данные отношения.

Специфика основного метода финансового права отражается и на деятельности государственных органов, уполномоченных давать властные предписания участникам финансовых отношений. В силу существующего распределения компетенции между государственными органами большая часть таких предписаний реализуется финансовыми органами государства, созданными специально для осуществления финансовой деятельности. Участники финансовых отношений, которым адресованы данные предписа-

ния (различные органы государственного управления, организации и т.д.), находятся во взаимосвязи с указанными органами и подчинены им лишь по линии функции финансовой деятельности. Они не зависят от этих органов по всем направлениям, как при отраслевом управлении по вертикали (министерство, с одной стороны, и подведомственные ему организации — с другой). Однако это не означает, что финансово-правовое регулирование методом властных предписаний не распространяется на отношения вертикального соподчинения. Властные предписания, касающиеся финансовой деятельности предприятий, организаций и учреждений, направляются и со стороны вышестоящих инстанций. Но для финансово-правового регулирования наиболее характерно использование этого метода именно в функциональных взаимосвязях с финансово-кредитными органами.

Финансовому праву свойственны и иные способы регулирования: рекомендации, согласования, договоры и т.п. Так, в федеральном законодательстве содержатся рекомендации субъектам РФ о преобразовании их внебюджетных целевых фондов в бюджетные, устанавливаются некоторые налоги, правом введения которых наделены представительные органы государственной власти субъектов РФ. По вопросам общих принципов налогообложения согласно Конституции РФ должны быть рассмотрены предложения субъектов РФ в Федеральном Собрании. Финансовые органы вправе предоставлять предприятиям на условиях, установленных законодательством России, отсрочку и рассрочку платежа на основе соглашения между ними и т.д. Все эти способы находятся в том или ином сочетании с основным методом финансово-правового регулирования — методом властных предписаний.

Четкость правового регулирования финансовых отношений, которую призван обеспечить названный метод, важна не только для осуществления должной организованности работы государственных органов, органов местного самоуправления, но и для соблюдения интересов государства, муниципальных образований, а также граждан, предприятий, организаций, учреждений, а в конечном счете — для выполнения государством его функций в целом.

Особенности финансового права раскрываются полнее при его сопоставлении с другими отраслями права и отграничении от них.

В связи с тем что финансовое право распространяется на одну из областей деятельности государства, оно тесно соприкасается

с государственным (конституционным) и административным правом, которое охватывает своим воздействием организацию и деятельность государства в целом. Существует взаимосвязь между ними и по видам государственной деятельности, на которые распространяется регулирование со стороны этих отраслей права.

Государственное (конституционное) право закрепляет основы организации и деятельности представительных и исполнительных органов власти. Как ведущая отрасль в системе права государственное (конституционное) право закрепляет основы общественного строя и политики Российской Федерации, правового положения личности, федеративное государственное устройство, принципы организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, базируется и развивается на этих основах; финансовая деятельность таких институтов как раз и определяется через нормы финансового права.

Административное право регулирует общественные отношения в области государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти и соответственно связана с финансовым правом.

Финансовое право распространяется на оба этих вида государственной деятельности, поскольку финансовая деятельность может осуществляться теми и другими органами.

Контрольные вопросы по теме

1. В чем особенность финансово-правовых отношений?
2. Можно ли говорить, что предмет финансового права — «публичная финансовая деятельность»?
3. В чем разница между «централизованными фондами государства» и «децентрализованными фондами государства»?

Тема 6.2. Основы бюджетного права Российской Федерации. Бюджетное устройство Российской Федерации

Учебные вопросы

- 6.2.1. Понятие бюджета.
- 6.2.2. Субъекты бюджетных правоотношений.
- 6.2.3. Бюджетное устройство Российской Федерации.
- 6.2.4. Доходы бюджета Российской Федерации.
- 6.2.5. Расходы бюджета Российской Федерации.

6.2.1. Понятие бюджета

Бюджет является важнейшей финансовой категорией, неотъемлемой частью государственных и муниципальных финансов. Сущность бюджета обусловлена не только сущностью приоритетной по отношению к ней категории финансов, но и сущностью государства и общественно-политического строя. При всех общественно-экономических формациях бюджет удовлетворяет потребности государства в денежных средствах.

В ст. 6 Бюджетного кодекса РФ установлено: «Бюджет — форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».

Впервые государственный бюджет стал оформляться в форме закона в Англии в 1689 году, когда Билль о правах закрепил за парламентом право утверждения всех государственных доходов и расходов. Практика принятия бюджетного закона приобрела широкое распространение после 1791 года, когда французская конституция определила порядок утверждения бюджета парламентом.

В ходе финансовой реформы 1862 года в России государственный бюджет стал оформляться законом, а в дальнейшем он стал рассматриваться Государственной Думой. Функции бюджета представлены на рис. 29.



Рис. 29. Функции бюджета

Инструментом обеспечения соблюдения принципов бюджетной системы является бюджетная классификация Российской Федерации — группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, а также группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемой для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная классификация позволяет систематизировать информацию о состоянии бюджетной системы и является единой для всех уровней бюджетной системы.

6.2.2. Субъекты бюджетных правоотношений

Субъектами бюджетных правоотношений являются:

- РФ и ее субъекты, которые участвуют в бюджетных правоотношениях через свои представительные и исполнительные органы в интересах РФ или субъектов РФ;
- представительные и исполнительные органы государственной и местной власти;
- организации — получатели бюджетных средств.

Бюджетный кодекс, описывая полномочия органов власти в бюджетных правоотношениях, вводит следующие категории:

- **главный распорядитель бюджетных средств** (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств;
- **распорядитель бюджетных средств** (распорядитель средств соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, которые имеют право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств;
- **получатель бюджетных средств** (получатель средств соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

К бюджетным правоотношениям относятся:

1) отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы России и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

2) отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением.

Бюджет как система экономических отношений имеет две взаимосвязанные составляющие: отношения по поводу образования бюджетного фонда за счет различных видов доходов и по поводу его использования в форме бюджетных расходов. Структура доходов и расходов бюджета на очередной год является основным содержанием бюджетного плана, она определяет перспективные направления социально-экономической политики государства и ресурсы для их осуществления.

Доходы бюджета формируются за счет налогов и неналоговых доходов (например, от продажи и использования государственной собственности, от внешнеэкономической деятельности и других). Структура доходной части бюджета не является постоянной: она подвержена изменениям в зависимости от условий развития страны, конкретной социально-экономической ситуации и направлений государственной политики.

Целью бюджетных расходов является финансовое обеспечение деятельности государства по исполнению его экономических функций: распределения ресурсов, перераспределения и стабилизации. Расходы бюджета направляются в первую очередь в общественный сектор экономики для финансирования деятельности органов государственного управления по производству общественных благ (оборона, охрана правопорядка, культура и искусство, здравоохранение, образование и т.п.), а также для поддержки предприятий, находящихся в государственной собственности. Расходы бюджета, их объем и структура подвержены более частым изменениям, чем его доходы.

Если запланированные доходы бюджета выше расходов бюджета, то это называется бюджетным профицитом (профицитом бюджета). Если запланированные расходы бюджета выше доходов бюджета, то это называется бюджетным дефицитом (дефицитом бюджета). Когда при исполнении бюджета уровень дефицита бюджета выше установленного при утверждении бюджета показателя или происходит значительное снижение ожидавшихся доходов

бюджета, то представительный орган власти (на основе предложений органа исполнительной власти) принимает решение о введении установленного законом механизма уменьшения расходов.

При сбалансированном бюджете государственные доходы равны расходам.

Основным источником бюджетного права является Конституция РФ, устанавливающая форму государственного устройства РФ и принципы взаимодействия федерального центра и субъектов Российской Федерации (ст. 5). Глава 3 Конституции РФ, посвященная федеративному устройству России, определяет предметы ведения Российской Федерации, ее субъектов и совместного ведения.

Совокупность правовых норм, регулирующих бюджетные отношения, составляет бюджетное законодательство. В соответствии со ст. 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из Бюджетного кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации на соответствующий год, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих соответствующие бюджетные отношения.

Указы Президента РФ, регулирующие бюджетные отношения, а также нормативные правовые акты Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные отношения в пределах общей компетенции, не входят в понятие «бюджетное законодательство» и, являясь источником бюджетного права, не должны противоречить нормам, содержащимся в бюджетном законодательстве.

6.2.3. Бюджетное устройство Российской Федерации

Бюджетное устройство — организация бюджетной системы Российской Федерации. Единство бюджетной системы обеспечивается единой правовой базой, использованием единых бюджетных

классификаций и форм бюджетной документации, согласованными принципами бюджетного процесса, единой социально-экономической и налоговой политикой. В ст. 28 Бюджетного кодекса РФ закреплены принципы построения бюджетной системы, перечисленные на рис. 30.

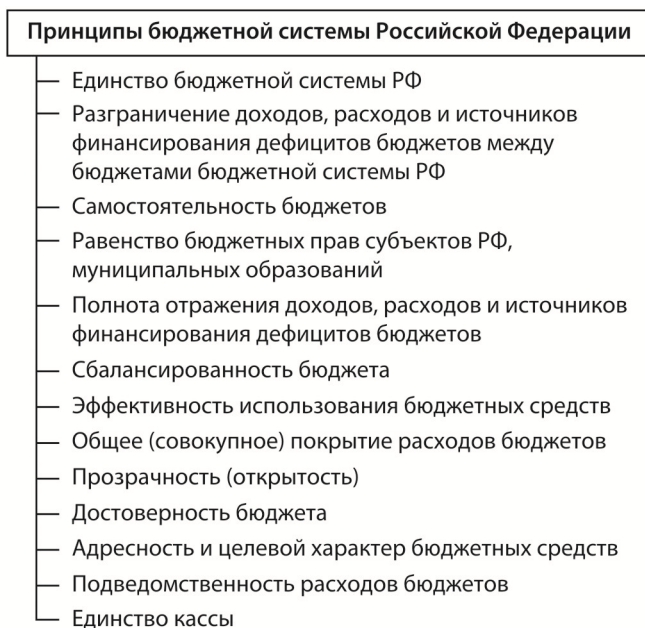


Рис. 30. Принципы бюджетной системы Российской Федерации

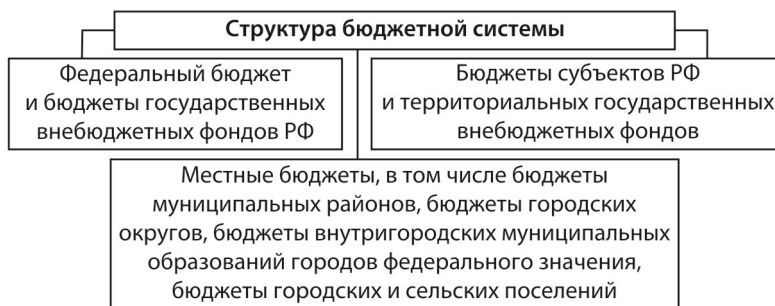


Рис. 31. Структура бюджетной системы Российской Федерации

Бюджетная система РФ представляет собой совокупность бюджетов различных уровней, основанную на экономических отношениях и юридических нормах. Статья 10 Бюджетного кодекса РФ определяет следующую структуру бюджетной системы (рис. 31).

Федеральный бюджет и свод бюджетов других уровней бюджетной системы РФ (без учета межбюджетных трансфертов и за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов и территориальных государственных внебюджетных фондов) образуют консолидированный бюджет Российской Федерации. Консолидированный бюджет используется в процессе бюджетного планирования и прогнозирования и разрабатывается одновременно с проектом бюджета соответствующего уровня. Его количественные характеристики служат для подтверждения реальности и обоснованности показателей федерального, регионального и местных бюджетов.

Главное звено бюджетной системы — федеральный бюджет России, в котором концентрируется основная часть ресурсов бюджетной системы страны.

Бюджеты всех уровней имеют деление на доходы и расходы.

6.2.4. Доходы бюджета Российской Федерации

Доходы государственного (муниципального) бюджета — это часть финансовых ресурсов государства (муниципального образования) в виде строго определенных нормами бюджетного права экономических отношений по поводу поступления денежных средств в бюджет (федеральный, субъекта РФ или муниципального образования) в целях создания финансовой базы для удовлетворения публичных потребностей.

Доходы бюджета законодательно определены как «денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ).

Правовая база, закрепляющая виды доходов бюджетов, довольно обширна и постоянно развивается. Так, перечень видов

доходных источников бюджетов содержится в Бюджетном кодексе РФ; перечень налогов и приравненных к ним платежей, закрепленных за бюджетами всех уровней, установлен Налоговым кодексом РФ; неналоговые доходы закрепляются за бюджетами также на основании отраслевого законодательства (например, доходы от приватизации имущества, лицензионной деятельности).

В соответствии со ст. 41 Бюджетного кодекса РФ к **налоговым доходам бюджетов** относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов, местных налогов и сборов, а также пеней и штрафов по ним.

К **неналоговым доходам бюджетов** относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере;
- доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере;
- доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, ее субъектам, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

- средства самообложения граждан;
- иные неналоговые доходы.

Бюджетный кодекс РФ к **безвозмездным поступлениям** относит такие: дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии); субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации; иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

6.2.5. Расходы бюджета Российской Федерации

Говоря о расходах, необходимо отметить, что расходы бюджета являются наиболее значимой составной частью государственных или муниципальных расходов. Категорию «расходы бюджета» можно рассматривать в нескольких аспектах: материальном, экономическом и юридическом. В соответствии со ст. 65 Бюджетного кодекса РФ формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов. Для определения расходных обязательств Бюджетный кодекс РФ вводит **понятие бюджетных ассигнований**, к которым относятся ассигнования:

- на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;
- социальное обеспечение населения;

- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;
- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам;
- предоставление межбюджетных трансфертов;
- предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;
- обслуживание государственного (муниципального) долга;
- исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Расходы бюджета осуществляются в соответствии со следующими основными принципами.

Принцип федерализма. Основу этого принципа составляет законодательное разграничение полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, так как именно разграничение компетенции определяет объем расходной ответственности каждого уровня власти и объем по финансированию тех или иных расходов со стороны соответствующего бюджета.

Принцип приоритетности государственных и муниципальных публичных расходов. Он является одним из основных критериев в разграничении публичных и частных финансов. Финансирование государственной деятельности зависит от сферы охватываемых публичных расходов, которые являются первостепенными и необходимыми для общества в целом. Приоритетность тех или иных потребностей государство устанавливает исходя из экономической политики и имеющихся бюджетных ресурсов. Определяя приоритетность бюджетных расходов, государство регламентирует в законодательном порядке процесс их удовлетворения.

Принцип целевого направления средств. Бюджетные расходы осуществляются строго по целевому назначению в соответ-

ствии с направлениями расходования, предусмотренными в финансовых планах.

Принцип безвозвратности (как правило) **расходования государственных и муниципальных бюджетных ресурсов**. Данный принцип означает, что средства, использованные на финансирование государственных потребностей, не подлежат возмещению. Однако безвозвратность государственных ресурсов не означает бесцельного и бесконтрольного их использования, поэтому данный принцип должен органически входить в систему целей и задач финансовой деятельности государства. Исключением можно считать правоотношения в сфере государственного и муниципального кредита (например, п. 2 ст. 98 Бюджетного кодекса РФ), принцип соблюдения режима экономии, наличие которого способствует достижению наибольшей эффективности в процессе осуществления государственных бюджетных расходов. Режим экономии — это система форм и методов последовательного снижения затрат относительно получаемого результата при условии повышения эффективности от государственного инвестирования⁸⁰.

Вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ образуются государственные внебюджетные фонды, создаваемые в целях эффективной реализации социальных задач, в том числе финансирования выплаты пенсий, пособий, материальной помощи, медицинского обслуживания и т.д. Основам правового регулирования социальных внебюджетных фондов уделено специальное внимание в Бюджетном кодексе РФ (ст. 144–149).

В современном Российском государстве государственными внебюджетными фондами являются Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации.

Контрольные вопросы по теме

1. Дайте определение бюджета в экономическом и правовом смыслах.

⁸⁰ См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М – Норма, 2016. 624 с.

2. Изменились ли функции бюджета в современных условиях развития РФ? Дайте развернутый ответ.

3. Чем отличаются участники бюджетного процесса от неучастников бюджетного процесса? Подкрепите свою позицию нормами Бюджетного кодекса РФ.

4. Можно ли делить доходы бюджета на закрепленные и регулирующие?

Практические задания

1. В ходе исполнения бюджета городского поселения была выделена недостаточность средств для покрытия текущих расходов деятельности органов местного самоуправления.

Сформулируйте решения данной проблемы.

2. Администрация П-го муниципального района приняла решение об обязательном переводе обслуживания счетов всех участников (неучастников) бюджетного процесса из бюджета П-го муниципального района в избранный ею для этого коммерческий банк. Узнав об этом, одно из бюджетных учреждений обратилось с жалобой в прокуратуру на действия данной администрации.

Правомерны ли действия администрации? Какие действия должны совершить обозначенные субъекты при решении возникшей ситуации?

3. Министерство финансов П-го края обратилась с просьбой к коммерческому банку для открытия кредитной линии бюджету данного субъекта.

Насколько законна данная просьба? Определите действия всех субъектов, названных в данной задаче.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52. Ч. I. Ст. 4916.

Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 2001.

Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Федеральный закон от 17.11.1995 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

Учебная и научная литература

Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс. В 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2014. Т. 1. 864 с. Т. 2. 912 с.

Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.В. Мелехина. М.: Юстиция, 2016. 502 с.

Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд. М.: Проспект, 2010. 608 с.

Конституционное право Российской Федерации: учебник для акад. бакалавриата. В 2 ч / под ред. В.А. Виноградова. 4-е изд., пер. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2016. Ч. 1. 246 с. Ч. 2. 246 с.

Конюхова И.А. и др. Конституционно-правовой статус личности в Российской Федерации: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. М.: Издательство Юрайт, 2016. 200 с.

Малько А.В. Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях: учеб. пособие. М.: Проспект, 2010. 144 с.

Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Правоведение: учебник. М.: Проспект, 2010. 416 с.

Марченко М.Н. Теория государства и права. Хрестоматия. В 2 т. Т. 2: Право. М.: Городец, 2010. 800 с.

Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. М.: Юрист, 2002. 414 с.

Муниципальное право России: учебник для бакалавров / А.С. Прудников [и др.]; под ред. А.С. Прудникова, Е.Н. Хазова, Н.А. Антоновой. 7-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 423 с.

Правоведение: учебник для бакалавров / под ред. С.И. Некрасова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013. 629 с.

Ромашов Р.А. Теория государства и права: учеб. пособие / под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. 168 с.

Уголовное право России. Общая часть: учебник / под ред. В.П. Ревина. М.: Юстицинформ, 2016. 580 с.

Финансовое право Российской Федерации: учебник / под ред. М.В. Карасевой. М.: Кнорус, 2015. 270 с.

Интернет-источники

Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://state.kremlin.ru>

Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/ministries/>

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.duma.gov.ru/about/regulations/>

Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/about/regulations/>

Устав города Перми. Нормативно-правовые акты. URL: <http://www.gorodperm.ru/structure/documents/ustav/>

Устав Пермского края от 27.07.2004 № 32-ПК. URL: <http://www.permkrai.ru/official/>

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

Устав Организации Объединенных Наций от 24.10.1970.

Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24.10.1970.

Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985.

Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 3. Ч. I.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52. Ст. 4921.

Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государ-

ственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 2.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 548.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30. Ст. 4202. Ч. I.

Закон Российской Федерации от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=43992#0>

Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 2001.

Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52. Ст. 4916.

Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 13. Ст. 1110.

Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов —

Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1201.

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1918.

Федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 22. Ст. 2754.

Учебная и научная литература

Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс. В 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2014. Т. 1. 864 с. Т. 2. 912 с.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. 784 с.

Баранов А.В. Теория государства и права: учеб. пособие / под ред. д-ра философ. наук М.М. Журавлева. Томск: Издательский Дом Томского государственного университета, 2014. 138 с.

Бахрах Д.Н. и др. Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2009. 816 с.

Бобылев А.И. и др. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М.: Издат. дом «Право и государство», 2003. 304 с.

Бутусова Н.В. Российское государство — субъект конституционного права и конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 2–6

Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М.: Издательство МГУ; Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. 304 с.

Гладких В.И., Курчев В.С. Уголовное право России. Общая и особенная части: учебник. Новосибирск: НГУ, 2015. 614 с.

Джинджолия Р.С. Уголовное право. Общая часть: учеб. пособие. М.: Юстиция, 2017. 296 с.

Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: науч.-практ. пособие / отв. ред. Р.Ф. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. 320 с.

Зенин С.С. Народ как особый субъект конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 16–21.

Киричек Е.В. Конституционные права и свободы человека и гражданина в России: теория и практика, история и современность,

проблемы и перспективы: монография. 2-е изд., перераб. и доп. Тюмень: ТФ МИГУП, 2014. 242 с.

Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд. М.: Проспект, 2010. 608 с.

Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М.: Норма, 2010. 544 с.

Конституционное право Российской Федерации: учебник для акад. бакалавриата. В 2 ч. / под ред. В.А. Виноградова. 4-е изд., пер. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2016. Ч. 1. 246 с. Ч. 2. 246 с.

Конюхова И.А. и др. Конституционно-правовой статус личности в Российской Федерации: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. М.: Издательство Юрайт, 2016. 200 с.

Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М – Норма, 2016. 624 с.

Лебедев В.А. Суверенная демократия: идеология – политика – право (теоретические аспекты). Челябинск: Челябинский гос. ун-т, 2008. 157 с.

Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016. 656 с.

Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2002. 414 с.

Муниципальное право России: учебник / отв. ред. А.С. Авакьян. М.: Проспект, 2009. 544 с.

Муниципальное право Российской Федерации: учебник для акад. бакалавриата / под общ. ред. В.А. Виноградова. М.: Издательство Юрайт, 2015. 406 с.

Остапович И.Ю. Судебный конституционный контроль и нормотворчество: проблемы соотношения: учеб. пособие. М.: Риор: Инфра-М, 2015. 230 с.

Парламентское право России: учебник / под ред. О.Н. Булакова. М.: Эксмо, 2006. 656 с.

Правоведение: учебник / под общ. ред. Г.В. Мальцева. М.: Изд-во РАГС, 2003. 584 с.

Правоведение: учебник для бакалавров / под ред. С.И. Некрасова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013. 629 с.

Проблемы науки конституционного права: коллективная монография / М. С. Саликов [и др.]; отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. Екатеринбург: Изд. дом Уральской гос. юрид. академии, 1998. 308 с.

Ромашов Р.А. Теория государства и права: учеб. пособие / под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. 168 с.

Судебная власть в Российской Федерации. Тенденции и перспективы развития. М.: Юнити-Дана, 2016. 167 с.

Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. М.: Издательство БЕК, 1995. 496 с.

Уголовное право России. Общая часть: учебник / под ред. В.П. Ревина. М.: Юстицинформ, 2016. 580 с.

Финансовое право Российской Федерации: учебник / под ред. М.В. Карасевой. М.: Кнорус, 2015. 270 с.

Чиркин В.Е. Законодательная власть. М.: Норма, 2008. 332 с.

Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1999. 448 с.

Шустров Д.Г. Учредительная функция конституции // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 10–16.

Учебное издание

Дерябина Екатерина Семеновна
Пахомова Лариса Михайловна

Основы публичного права

Учебное пособие

Редактор, компьютерная верстка
Новикова Т.В.

Подписано в печать 28.12.2017. Формат 60×84/16.
Бум. ВХИ. Печать ризограф.
Гарнитура Myriad Pro. Усл. печ. л. 15,35.
Тираж 70 экз. Заказ № 251

Отпечатано в редакционно-издательском отделе
НИУ ВШЭ – Пермь
614070, г. Пермь, ул. Студенческая, 38