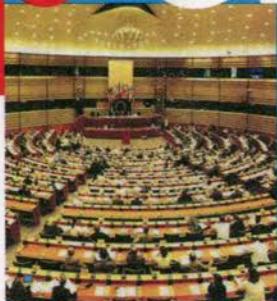


Российская академия наук
Российская академия образования
Издательство «Просвещение»

Академический школьный учебник



право



ПРОСВЕЩЕНИЕ
ИЗДАТЕЛЬСТВО

10



Нужно подчиняться законам,
чтобы быть свободным.

Не должно быть никакой силы
над законом.

Исполнение есть завершение
и плод закона.

Справедливость и благо есть
закон законов.

Никто не несет ответственности
за свои мысли.



СОДЕРЖАНИЕ

Российская академия наук

Российская академия образования

Издательство «Просвещение»

Академический школьный учебник

Граво

10 класс

Учебник
для общеобразовательных
учреждений

ПРОФИЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

Под редакцией Л.Н. Боголюбова,
Е.А. Лукашевой, А.И. Матвеева

Рекомендовано Министерством образования и науки
Российской Федерации

5-е издание, с изменениями

Москва
«Просвещение»
2011

УДК 373.167.1:340
ББК 67.0я72
П68

Серия «Академический школьный учебник» основана в 2005 г.

Проект «Российская академия наук, Российская академия образования, издательство «Просвещение» — российской школе»

Руководители проекта: вице-президент РАН
акад. **В. В. Козлов**, президент РАО акад. **Н. Д. Никандров**,
управляющий директор издательства «Просвещение»
чл.-корр. РАО **А. М. Кондаков**

Научные редакторы серии: акад. РАО, д-р пед. наук
А. А. Кузнецов, акад. РАО, д-р пед. наук **М. В. Рыжаков**,
д-р экон. наук **С. В. Сидоренко**

Учебник подготовлен авторским коллективом в составе научных
сотрудников Института государства и права РАН и Института содержания
и методов обучения РАО

Авторский коллектив:

Л. Н. Боголюбов, академик РАО — Предисловие; **Е. А. Лукашева**,
чл.-корр. РАН — § 20—22; **А. И. Матвеев**, канд. пед. наук — § 7—10,
методический аппарат к § 2, 18, 19, 25; **В. Н. Кудрявцев**, академик
РАН — § 18, 19; **Е. Б. Абросимова**, канд. юр. наук — § 24, 26;
Т. А. Васильева, канд. юр. наук — § 28; **Е. И. Жильцова**, канд. пед.
наук — § 4, 5, 29, 30, методический аппарат к § 3, 12, 16, 20, 21;
В. А. Карташкин, д-р юр. наук, проф. — § 23; **Н. В. Колотова**, канд.
юр. наук — § 12, 13, 16; **Е. С. Королькова**, канд. пед. наук — § 6, 14,
15, методический аппарат к § 1, 13, 23, 26; **Т. Е. Лискова**, канд. пед.
наук — § 17, методический аппарат к § 11, 24, 26 (№ 7), 27 (№ 6), 28;
Г. В. Мальцев, д-р юр. наук, проф. — § 1—3; **А. В. Половникова**, канд.
пед. наук — § 27; **В. Е. Чиркин**, д-р. юр. наук, проф. — § 11, 25.

На учебник получены положительные заключения
Российской академии наук (№ 2-10106-5215/1267 от 13.10.2006)
и Российской академии образования (№ 01-107/5/7д от 12.07.2006).

**Право. 10 класс : учеб. для общеобразоват. уч-
реждений : профил. уровень / [Л. Н. Боголюбов,
Е. А. Лукашева, А. И. Матвеев и др.]; под ред.
Л. Н. Боголюбова [и др.]; Рос. акад. наук, Рос. акад.
образования, изд-во «Просвещение». — 5-е изд.,
с изм. — М. : Просвещение, 2011. — 286 с. —
(Академический школьный учебник). —
ISBN 978-5-09-020402-6.**

Учебник предназначен для изучения курса «Право» в классах гуманитарного или социально-экономического профиля. Содержание курса поможет учащимся подготовиться к сдаче Единого государственного экзамена по обществознанию и к поступлению в вуз. Данная книга является началом курса.

УДК 373.167.1:340
ББК 67.0я72

ISBN 978-5-09-020402-6

© Издательство «Просвещение», 2007
© Художественное оформление.
Издательство «Просвещение», 2007
Все права защищены

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	4
Глава I. ПРАВО И ГОСУДАРСТВО	
§ 1. Происхождение права и государства	6
§ 2. Сущность права	13
§ 3. Сущность государства	24
§ 4. Формы государства	32
§ 5. Функции государства	41
§ 6. Гражданское общество	50
Глава II. ФОРМА И СТРУКТУРА ПРАВА	
§ 7. Право в системе социальных регуляторов	60
§ 8. Нормы права	70
§ 9. Источники права	78
§ 10. Система права	88
§ 11. Правовые системы современности	96
Глава III. ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОРЕАЛИЗАЦИЯ	
§ 12. Правотворчество	106
§ 13. Реализация и толкование права	115
§ 14. Правовые отношения	124
§ 15. Законность и правопорядок	135
§ 16. Механизм правового регулирования	143
§ 17. Правосознание и правовая культура	153
§ 18. Правонарушение и юридическая ответственность	163
§ 19. Преступление и наказание	172
Глава IV. ПРАВО И ЛИЧНОСТЬ	
§ 20. Права человека: понятие, сущность, структура	181
§ 21. Правовой статус человека и гражданина	190
§ 22. Юридические механизмы защиты прав человека в Российской Федерации	199
§ 23. Международная защита прав человека	208
Глава V. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
§ 24. Конституционное право Российской Федерации	218
§ 25. Основы конституционного строя Российской Федерации	227
§ 26. Система органов государственной власти Российской Федерации	236
§ 27. Система конституционных прав и свобод в Российской Федерации	247
§ 28. Институт гражданства. Гражданство Российской Федерации	256
§ 29. Избирательное право	266
§ 30. Избирательный процесс	276

Предисловие

Перед вами необычный учебник. Он создан совместно учёными-юристами Российской академии наук и учёными-педагогами Российской академии образования. Учебник адресован учащимся, избравшим для продолжения образования в полной средней школе социально-гуманитарный или социально-экономический профиль, т. е. тем, кто хотел бы после окончания школы продолжить учёбу в профессиональных средних и высших образовательных учреждениях, дающих специализацию юридическую, историческую, социологическую, философскую, политологическую, экономическую или психологическую. Профильный класс, в котором вы учитесь, не даёт такой специализации, но готовит к ней. Во-первых, он создаёт условия для сознательного выбора направления и способов получения дальнейшего образования после окончания школы. Во-вторых, обучение в профильном классе готовит к сдаче Единого государственного экзамена по обществознанию или иным испытаниям для поступающих в вузы. В-третьих, полученная в профильном классе подготовка позволит с первого курса успешно учиться в высшей школе, быстро преодолеть трудности адаптации к новым требованиям. С этой целью социально-гуманитарные дисциплины в таких классах изучаются на повышенном уровне и в расширенном по сравнению с обычными классами объёме. Возрастает значение самостоятельной работы не только с текстом учебника, но и с другими различными источниками знаний, включая законодательные акты, фрагменты из произведений учёных-историков, юристов, философов и иных исследователей.

Параллельно с профильным курсом права изучается профильный курс обществознания, включающий сведения по философии, социологии, политологии, социальной психологии, а также профильный курс истории для социально-гуманитарных классов и самостоятельный курс экономики.

Все они, вместе взятые, создают целостное, достаточно полное представление об обществе, которое станет прочным фундаментом для последующей специализации. Это означает, что, если кто-то из вас имеет особый интерес к изучению права, он должен хорошо знать, как развивается общество в целом, помня о том, что правовые нормы появляются в ответ на потребности общества и, в свою очередь, способствуют упорядочению жизни людей. А тот, кто намерен глубже изучить, например, социологию или политологию, не должен забывать, что право является важнейшим регулятором общественных отношений.

ний в любой сфере и нельзя понять развитие общества без учёта этой роли. Очень важно, чтобы знания, получаемые по профильным предметам, не были в вашем сознании разделены перегородками и чтобы вы постоянно находили связь вопросов, изучаемых в курсах истории, обществоведения, права, экономики. Тем более что ещё в прошлом веке учёные пришли к выводу о том, что сложные проблемы современного общества могут быть решены лишь на основе их комплексного исследования, объединёнными усилиями представителей разных наук.

Учебник права, который вы держите перед собой, нужен каждому из вас не только для получения дальнейшего образования по выбранной профессии, но и потому, что знание права необходимо в повседневной жизни. Он поможет формированию вашего правосознания, повышению правовой культуры, которые необходимы каждому человеку в отдельности и всему народу. Вот что писал об этом выдающийся русский мыслитель И.А. Ильин: «Человек, имеющий здоровое правосознание, есть **свободный субъект прав**; он имеет волю к **лояльности** (законопослушанию), он умеет блюсти и свои, и чужие полномочия, обязанности и запретности; он есть живая опора правопорядка, самоуправления, армии и государства. Человек, **лишённый правосознания**, подобен зверю и ведёт себя, как волк... Если в народе нет здравого правосознания, то демократический строй превращается в решето злоупотреблений и преступлений».

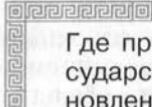
Авторский коллектив надеется, что знания, почерпнутые из этого учебника, помогут вам как в повседневной жизни, так и в достижении перспективных целей.

Успеха вам!

Академик Российской академии образования
Л. Н. Боголюбов

Глава I. ПРАВО И ГОСУДАРСТВО

§ 1. Происхождение права и государства



Где право берёт начало? Какие задачи решали ранние государства? Можно ли утверждать, что в период своего становления все государства решали универсальные задачи?

Современный человек не может представить себе общественную жизнь без права, государства, юридических норм, законодательства, договоров, сделок, обязательств и других институтов (в их юридическом понимании), без правовых учреждений, таких, как законодательные собрания, суды, адвокатские организации, нотариальные конторы и т. д. У права есть богатая история, оно располагает множеством укоренившихся традиций, идущих из глубокой древности.

Возникновение и развитие права

Отмечая глубокие исторические связи государства и права, особенно на этапах новой и новейшей истории человечества, некоторые учёные на базе данных современной науки приходят к выводу, что *право появилось раньше государства*; оно в первичных формах, прежде всего в форме обычного права, активно функционировало в рамках древних цивилизаций, приобретало важное значение в организации социальных отношений на догосударственной, предгосударственной и раннегосударственной стадиях развития общества. Лингвисты, изучающие индоевропейскую и другие языковые ветви, относят появление базовых правовых терминов (договор, суд, долг, заём, наказание и др.) к древнейшим эпохам, когда о государстве не могло быть и речи. В этнографической литературе зафиксировано немало племенных обычно-правовых систем, достигших в разработке отдельных институтов высокого юридико-технического уровня.

Доминирующей чертой бытия и сознания первобытного человека являлся коллективизм, точнее, *природный коллективизм*, в рамках которого индивидуальное обособление ещё невозможно. Социальные ячейки или *группы*, в которых жил первобытный человек, были различными по видам и формату: род, племя, союз племён, родовая и соседская общины, двор, стойбище, поселение и др.

Чрезвычайно важной чертой первобытного общества является его *традиционный характер*. Традиции представляются как многообразные и разнородные линии преемственности между поколениями людей, передаточные механизмы, через которые опыт старших усваивается молодыми. Социальный опыт в первобытных группах приобретается через непосредственные контакты молодёжи с людьми старшего возраста, в ходе которых происходит обучение, усвоение знаний, мифов, обычаяев, передача опыта взрослой жизни. Отсюда широко распространённые обычаи почитания старших, привилегии стариков в семье и группе.

Древний человек, как и современный, не мог жить без правил, социальных норм, на которые люди ориентируются в своих действиях. Жизнь каждого человека, задолго до его рождения, была предопределена и расписана в масце традиций и норм, вплоть до самых мельчайших деталей. В памяти первобытных людей хранились тысячи различных указаний обычаяев на все случаи жизни. Весьма ранним нормативным и в то же время сакральным (священным, культовым) явлением было *табу* — установленные запреты и ограничения контактов с определёнными предметами, продуктами, животными и людьми. Табу соблюдалось ради того, чтобы не навлечь на себя неудачи в делах, несчастья в жизни.

В раннепервобытной общине система социальных норм, как предполагают некоторые учёные, была единой, слитной, внутренне не дифференцированной. Такую систему социальных норм называют *シンкетической* (литерально, не разделённой на части). Человек знал норму, исполнял со старанием все правила, но способность проводить различие между нормами, скажем, права и морали появилась у него значительно позднее, на подходе к цивилизации.

Религия, мораль, право возникали примерно в одно и то же время, хотя оно было очень длительным, охватило, судя по всему, не один десяток столетий, а может быть, и не одно тысячелетие.

Источником социальных норм первобытности выступали *процессы распределения и потребления* продукта, добывшего охотниками, собирателями и рыболовами. Эти нормы известны в специальной литературе как «правила дележа пищи», которые по своей общепризнанности в группе и обязательности напоминают правовые нормы.

Нормативная сфера первобытности испытала глубокие преобразования при переходе человечества от палеолита к неолиту, от *присваивающего* к *производящему* хозяйству. Этот переход далеко не сразу отразился на внутрен-

нем состоянии и социальной организации первобытных групп. В них по-прежнему сохранялся, и довольно долго, дух коллективизма и равенства.

Зарождение частнособственнических начал в недрах разлагающегося первобытного общества открывает эпоху появления разнообразных сделок с имуществом. Акт простого продуктообмена между группами представлял собой простейшую сделку, которая получила почти современный вид, когда в оборот поступил специально произведённый и предназначенный для обмена продукт, т. е. товар. С появлением денег становится возможной устойчивость пропорций в обмене одного товара на другой. Таким образом складывались условия для самой распространённой в человеческом обществе сделки — купли-продажи. С появлением денег возникает типичный частноправовой институт денежного займа, требующий надёжных средств обеспечения обязательств. Они создавались постепенно в рамках различных древних культур и обществ.

Довольно рано начинается история аренды имущества и земли, которая впервые фиксируется на стадии колlettивного и родового хозяйства. В целом же можно сказать, что основная часть институтов, которые мы относим сегодня к гражданскому, торговому и некоторым другим отраслям частного права, исторически возникла из экономического обмена и товарного оборота, которые, в свою очередь, выросли из древней практики межплеменного продуктообмена, дарений и дарообменных отношений.

Происхождение государства

Первобытная власть коренилась в природе групповой, колlettивной жизни, существовала в силу необходимости организовывать усилия людей, которые могли выжить только в тесном сплочении, в условиях взаимопомощи, кооперирования труда. Люди, осуществлявшие власть в первобытной общине, начиная с её ранних форм, не претендовали на особое положение начальников, которое присуще власть имущим в цивилизованных обществах. Формы и методы осуществления первобытной власти были разными, но требования к ней оставались постоянными и едиными: власть обязана обеспечивать интересы общины.

Делами первобытного общества управляли люди немолодые — это черта системы власти, которую иногда называют *геронтократия* (от греч. *gerōn* (*gerontos*) — старик). В обществе, основанном на традиции и прошлом опыте, не может быть иначе, потому что именно старики (по меркам того времени) обеспечивают преемственность поколений, сохранение исконного порядка вещей. Исто-

рия судов начинается с советов старейшин, они первыми взяли на себя судейские функции. Суд в лице старейшин впервые предстает как учреждение власти, правда, пока ещё племенной. Позднее судейские функции и правовое посредничество станут самостоятельными занятиями для подготовленных людей, которые войдут во властные структуры общества Древнего мира.

Обязанности лидера в группе первобытного общества требовали не только знаний, мудрости, предусмотрительности в делах, но и споровки, выносливости, физической силы, а такими качествами пожилые люди, конечно, не обладали. Рядом с ними поднималось более молодое поколение вождей (нередко они выдвигались благодаря своим личным качествам — уму, сообразительности, превосходству в силе, не в последнюю очередь и характеру).

Институт вождя в первобытном обществе последовательно служил интересам группы и коллективным ценностям. Вождь в большей степени, чем его сородичи, был опутан сетью норм, табу, ограничений, к тому же обязан отправлять большое количество очистительных обрядов — постов, воздержаний, зароков, смысл которых в наделении вождя магической силой, своего рода святостью, необходимой для счастья и процветания племени. Практически повсеместно в древности выступало требование к вождю быть образцом в соблюдении норм, правил, табу, социальных и религиозных традиций.

Конечно, властные структуры первобытных общин сильно отличались друг от друга по способам формирования, степени авторитарности и характеру отношений между вождями и группами. Но почти везде первобытная власть в первобытном обществе, основанная на коллективных представлениях и соответствующих нормах, была зависимой от того, как её воспринимала и оценивала группа. Эпоха расцвета и начала разложения первобытной родовой общины в целом способствовала укреплению власти вождей в коллективах. Процесс этот стал особенно заметным в условиях производящего хозяйства, с развитием культуры земледелия и скотоводства, оседлого образа жизни, с появлением межплеменного обмена и дарабмена. Всё племенное имущество (или его значительная часть) находилось в руках вождя, которым он фактически распоряжался.

Однако фундамент первобытной колективности, на котором строилась система отношений власти внутри родов и племён, постепенно подтачивался. Переход к социально дифференциированному, иначе говоря, раннеклассовому обществу, занявший довольно длительный период времени, означал, что власть теряла первобытно-коллек-

тивные черты. Начинается процесс формирования политических структур и институтов, за которыми скрываются интересы не всего социально однородного общества, а обособившихся частей общины, которые, заняв лучшие экономические, сакральные и иные позиции в жизни, пытались удержать и сохранить их у себя средствами власти. Этот процесс завершается возникновением государства как наиболее совершенной политической организации, отвечающей социально неоднородному обществу.

Процесс образования государства был медленным. Зачастую он начинался с выдвижения военных вождей на передовые позиции во властных структурах разлагающегося первобытно-общинного строя. Военная деятельность всё больше отделялась от производственной, в общинах увеличивалось количество людей, для которых война была основным занятием и профессией, формировалась особая военная каста, особый слой людей, подчиняющихся только военному предводителю. Последние с целью успешного проведения походов заключали между собой договоры, создавали союзы, избирали, назначали единого вождя, или он сам выдвигался, будучи сильной личностью. Военные союзы племён превращались в мощную политическую силу, они, собственно, и представляли собой первичную форму государственности.

В рамках союза племён возникает организация власти, общая для всех входящих в него групп, постепенно подчиняющая себе традиционные властные структуры, которые, несмотря на отчаянное сопротивление, вынуждены были отступать перед силой новой организации — *публичной власти*. Во главе её стоит сильный вождь (царь, князь, фараон и др.), военный предводитель, в распоряжении которого находятся механизмы, позволяющие при нуждать людей к повиновению. Он стоит в центре публичной власти, олицетворяет её централизованное начало, опирается на войско и чётко выделившийся слой людей, своих соратников, которые состоят при нём и выполняют различные организационные, управленические функции, весьма похожие на административные полномочия современных чиновников.

Ядром централизованной публичной власти являются сам царь и его «управленческий аппарат», который вначале был ещё слаб и неопытен.

После формирования публичной власти и зарождения первичных форм государственности тянется длинная полоса истории, на протяжении которой сфера властных отношений раздвоена: с одной стороны — публичная власть, активное и наступательное государственное начало, устремлённое к завоеванию руководящих позиций

в обществе, а с другой — традиционная власть в группах, которая пытается выжить, удержать своё влияние на общественные дела. Это историческое противостояние разрешилось в пользу государства.

Если публичная власть явилась исторически *первым признаком* государственности и государства, то *второй* по политической важности *признак* связан с **территориальным вопросом**. Как только раннее государство почувствовало в себе силы, достаточные для проведения административных реформ, так прежде всего оно перекроило и перемешало территории, принадлежавшие с незапамятных времён племенам и общинам, заменило их территориальными единицами, созданными для удобства централизованного управления. Этот признак, известный как *административно-территориальное деление*, государство сохраняет до наших дней.

Столь же древними и универсальными являются государственные *налоговые институты*, сборы материальных и финансовых средств с населения для покрытия расходов царской публичной власти, которые могли быть уже в древности очень значительными, особенно во время войн. Первоначальная идея налогов (даней, натуральных и иных повинностей) состояла в том, что подчинённое царю население должно содержать его чиновников и войско в обмен на обеспечение внешней безопасности региона, поддержание внутреннего мира и порядка в обществе, создание благоприятных условий для экономической деятельности и торговли.

Появление публичной власти было вызвано определёнными общественными потребностями и функциями, с реализацией которых уже не могли справляться властные институты родового общества. Функции поддержания порядка, безопасности и развития широких внешних сношений между народами и землями сделали государство необходимым для всех, но внутри социально дифференциированного общества преимуществами государственного строя воспользовались экономически сильные слои населения (классы), которые при неизменной поддержке властей утверждали своё экономическое и политическое господство над низшими слоями населения. Государство во все времена выражало точку зрения господствующего слоя населения, в этом смысле оно действительно является классовым.

Формы ранней государственности отличались большим разнообразием и способами происхождения, для которых военный фактор не всегда был решающим. Условиями формирования первичных государственных образований, кроме войны, могла выступать необходимость

контролировать торговые пути, другие межрегиональные коммуникации, стремление распространять религиозные культуры, наконец, не последнюю роль играли амбиции полководцев и царей, которые насильственно приобщали к государственности политически ещё неразвитые племена и народы. Заметим, что эти и другие обстоятельства лежат в основе появившихся в дальнейшем различных теорий происхождения государства (теологическая, договора, насилия, материалистическая и т. д.).

Государство как высшая форма политической организации общества явилось величайшим достижением человеческой культуры. Оно досталось человечеству с большим трудом и ценой невероятных страданий. Хотя само его существование немыслимо без принуждения и насилия, как такового, без дисциплины, обязанностей и повинностей со стороны участников общественной жизни, всё же только государство способно осуществлять социальное управление и регулирование общественных отношений на самом высоком организационном уровне. С появлением государства человечество резко устремилось вперёд, создав огромное число материальных и духовных ценностей — от египетских пирамид до современных информационных технологий. За пять-шесть тысячелетий истории государства творческий разум человека, опираясь на широкие организационные возможности, сумел создать цивилизацию, превзойти многократно всё то, что было сделано им за сотни тысяч лет догосударственного существования. Организационный потенциал государства сегодня не исчерпан, он с помощью современных средств может быть усилен в целях совершенствования государства как инструмента социальных преобразований.

Вопросы для самопроверки

- 1) Какое значение в первобытном обществе имели традиции? 2) Что называют синкретической системой норм? В чём причина её существования в первобытном обществе? 3) Какие сферы жизни первобытного коллектива регулировались? 4) Что и почему привело к появлению разнообразных сделок с имуществом? Какие правовые акты возникают в связи с этим? 5) В чём заключаются коренные различия между первобытной властью и властью государственной? 6) В чём причины начала процесса формирования политических структур и институтов? 7) Какие общественные потребности вызвали появление публичной власти?

- Сопоставьте функции первобытной власти и власти государственной: что общего, в чём различие?
- Определите причины различий, существующих между функциями первобытной власти и государственной.
- Назовите первые признаки государства и государственности. Чем вы можете объяснить, что традиционная власть уступила свои позиции публичной власти?
- Существует несколько теорий происхождения государства, самыми распространёнными из них являются: теологическая, патриархальная, органическая, договорная, теория насилия, материалистическая (экономическая). Литературу о них можно найти, в частности, на следующем сайте: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/omel/index.php. Определите, приверженцем какой теории возникновения государства является автор параграфа. Приведите выдержки из текста, подтверждающие вашу точку зрения.
- В параграфе говорится, что «с появлением государства человечество резко устремилось вперёд». Выскажите ваше мнение, чем можно объяснить такое влияние государственной власти на развитие общества.

Мысли мудрых

«Что для болезней лекарство, то для дел право».

«Правосудие — основа государства».

«Законы для того и даны, чтобы урезать власть сильнейшего».

Римские юридические изречения

§ 2. Сущность права

Возможно ли сознательное регулирование общественных отношений? Существуют ли сегодня различия в понимании права? Может ли быть несправедливое право?

Известно, что в понимании права нет и никогда не было единства, учёные по-разному подходят к определению понятия права, его сущности, социального назначения, функций. Правовые понятия юристов-практиков зачастую

формируются практическим ответом, несут на себе отпечаток актуальных задач законодательной, административной, судебной и иной юридической деятельности. Что касается граждан и общественности, то их представления о праве отличаются широким разнообразием, известной неопределенностью, постоянно изменяются. Это приводит к столкновению в обществе разных правовых позиций, к бесконечным спорам вокруг проблем права, большей части которых можно было бы избежать при наличии более твёрдых и систематических правовых знаний.

Право как средство регулирования общественных отношений

В этом состоит его основная сущность.

Попытаемся рассмотреть вопрос о **социальном назначении права**, указать на общественные потребности и функции, которые делают его необходимым для людей. Право принадлежит к организующим факторам, упорядочивающим и регулирующим нашу жизнь. По природе своей оно есть *нормативный регулятор*, его социальное действие выражается в регулировании жизненных процессов общества, которые люди пытаются сознательно организовать, привести в некий порядок, а затем поддерживать, контролировать, сохранять ради определённых, признанных культурным сообществом целей.

Порядок и право связаны единством: там, где начинается устройство порядка, из хаотического, неустойчивого состояния возникают законосообразные структуры, там ощущается воздействие права, разворачиваются его общественные функции. Право — это способ социальной регуляции, оно представляет собой нормативно-регулятивную систему, которая действует в тесном блоке с моралью, религией, политикой, этикетом и другими нормативными регуляторами. Всю систему социальных норм, представленных в праве, морали, религии и т. д., можно рассматривать как проявление *соционормативной культуры общества*. Правовое регулирование составляет лишь часть соционормативного регулирования общества. Одна из причин слабости современного права в том, что как регулятор право действует зачастую в известном отрыве от таких регулятивных систем, как мораль и религия.

Под **социальным регулированием** понимается процесс *упорядочивания общественных отношений* путём подчинения их определённым правилам (нормам). Регулировать отношения между людьми — значит подчинять человеческие действия правилу, делать эти отношения правильными с точки зрения общества и государства. Регулирование

есть внесение правила или меры в управляемый процесс, чтобы организовать его как более или менее чётко определённый, отвечающий закономерностям общественного развития. Управление без регулирования невозможно, управлять можно только по заранее установленным правилам, нормам. Социальное регулирование во всех своих видах даёт возможность строить человеческое поведение и оценивать его в едином измерении, по единому масштабу. В процессе регулирования достигается множество позитивных эффектов, которые делают возможной совместную жизнь людей. Они создают основу для сотрудничества, обмена продуктами и услугами, усиливают безопасность людей, надёжность планов, ожиданий, предсказуемость человеческих поступков и т. д.

Понятие права

Теперь обратимся к вопросу, как понимать право. Все нормативно-регулятивные системы выстроены из *структурных элементов*, расположенных на трёх уровнях, — **нормы, отношения и идеи**. Если речь идёт о морали, то это моральные нормы, моральные отношения, моральные (нравственные) идеи; в религиозной системе выделяются религиозные нормы, религиозные отношения, религиозные идеи; применительно к политике можно говорить о политических нормах, политических отношениях и политических идеях. Право в качестве нормативно-регулятивной системы включает многообразные и разнородные элементы, распределённые по уровням, — правовые нормы, правовые отношения и правовые идеи.

Первый уровень — **нормативный**. Это уровень, представленный *общеобязательными правилами поведения*, т. е. юридическими нормами, рассчитанными на многократное применение и адресованными неопределённому кругу лиц. Эти нормы даны обществу в правовой форме закона, писаного нормативного правового акта, но они могут содержаться также в юридических обычаях и precedентах, в особых нормативных договорах. Самым примечательным явлением на этом уровне выступает законодательство, система законов и подзаконных актов, включающая в себя основную массу юридических норм, разделённую на отдельные правовые отрасли, подотрасли и институты. Нормы воздействуют на отношения, посредством этого достигается регулятивный эффект упорядочивания социальной связи, которая в ином случае могла бы складываться стихийно либо в соответствии с другими, неюридическими нормами, например моральными.

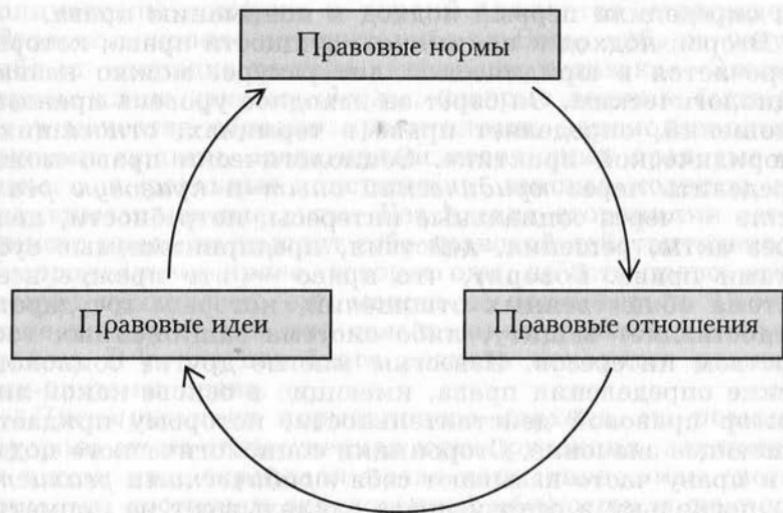
Второй уровень — практический. Урегулированные юридическими нормами *отношения*, таким образом, становятся правовыми, их участники выступают как *носители взаимных прав и обязанностей*, воспринимают друг друга в качестве субъектов права. Важнейшей специфической особенностью отношений, складывающихся в области права, является именно этот момент — отдельные индивиды и их объединения становятся субъектами права, физическими и юридическими лицами, обладающими в рамках реальных правоотношений взаимными правами и обязанностями. Если мы говорим, что у этого человека *есть право* на конкретно определённую вещь или действие, то это значит, что он *состоит в отношениях* с неким обязанным лицом, которое должно обеспечить это право. Огромная масса правовых отношений находится в постоянном движении, юридические связи между людьми возникают, изменяются, прекращаются, вновь возникают и т. д. Уровень правоотношений отражает динамичную, непрерывно развивающуюся юридическую практику общества. Она всегда многообразна, сложна и противоречива.

Два предшествующих уровня права находятся в двусторонней связи с третьим уровнем **правовых идей**. Они его порождают в том смысле, что все идеи, идейные и идеальные конструкции возникают в результате осознания мира объектов, предметов, проверяются практикой. Вместе с тем реальная юридическая жизнь, отражённая в правовых идеях, сама становится от них зависимой, постоянно нуждаясь в притоке информации для дальнейшего развития. На этом уровне развертываются различные виды *правосознания*, которое представляет собой совокупность взглядов, понятий, чувств и переживаний, выражющих отношение людей к праву, как оно есть и каким должно быть (о правосознании ещё предстоит подробный разговор).

В ходе познания юридической действительности и на базе соответствующих идей люди вырабатывают различного рода концепции, теории, учения, формируют идеологические, целевые, ценностные и социально-психологические установки правового поведения. В тех случаях, когда люди не удовлетворены состоянием нормативной сферы или обнаруживают недостатки в законодательстве, юридической практике, появляются идеи, которые через соответствующие правотворческие процессы, законодательные процедуры могут трансформироваться в новые правовые нормы.

Уровни права *связаны между собой*, на основе этих многосторонних и разнонаправленных связей действуют

механизмы модернизации, обновления права, становится возможной динамика юридических институтов. Происходит, таким образом, *круговоротение элементов права*: нормы права (правовые нормы) приводят к возникновению, изменению и прекращению правоотношений; последние через правосознание порождают идеи, идеологии, правовые ценности; а они через процесс законодательства становятся нормами права либо в иной форме оказывают непосредственное воздействие на юридическую практику. Условно это можно представить в виде следующей схемы:



Эти нерасторжимые связи, как и движение элементов по кругу, поддерживают правовую систему в действующем состоянии. Достаточно на любом уровне правовой системы блокировать переходы одних элементов в другие, и она перестанет быть единой, в конце концов разрушится.

Различие подходов к пониманию права

В зависимости от того, какой из выделенных уровней права принимается в качестве исходного, определяются различия в понимании сущности права. В отечественной юриспруденции, так же как и в юридической науке стран, право которых отвечает требованиям европейской модели правовой системы, приоритет отдается нормативному уровню. Он как бы выделяется из общего контекста и называется правом. Наши учёные-юристы определяют право как *систему, совокупность норм, правил поведения, установленных и охраняемых государством*. Это

и есть так называемый **нормативный** подход к пониманию сущности права, в центре которого оказываются прежде всего сама юридическая норма, закон как наиболее подходящая ей форма права, законодательство, система нормативных правовых актов, конституции, кодексы, своды законов, систематизационные и кодификационные работы, учёт и поддержание всего нормативного материала в пригодном для применения состоянии. **Право — это норма, система норм.** Отсюда право характеризуется как совокупность нормативно-правовых актов, часто, особенно на бытовом уровне, отождествляется с законодательством. Мы определили первый подход к пониманию права.

Второй подход к пониманию сущности права, который встречается в юридической литературе, можно назвать **социологическим**. Он берёт за исходное уровень правовых отношений, определяет право в терминах, относящихся к юридической практике. Социологически право можно определить через *юридический опыт и правовую реальность* — через социальные интересы, потребности, цели, через акты, решения, действия, предпринимаемые субъектами права. Говорят, что право — это прежде всего система общественных отношений, которым государство предоставляет защиту, либо система защищённых государством интересов. Известны многие другие социологические определения права, имеющие в основе какой-либо фактор правовой действительности, которому придаётся решающее значение. Сторонники социологического подхода к праву часто называют себя *юридическими реалистами*, поскольку в основу права закладывают не нормативные абстракции, а вполне реальные вещи, такие, как *потребности, интересы*. Юридическая норма сама по себе лишь симптом, показатель того, что выражаемый в ней интерес охраняется принудительной силой. Для изменения права важно, чтобы произошли реальные изменения в сфере общественных интересов, потребностей.

Наконец, третий подход акцентирует (подчёркивает, выделяет) в понятии права элементы **правовой идеи**, выделяет *юридические представления, категории, идеалы и ценности*. На этом уровне разворачивается правовое сознание (правосознание), совокупность взглядов, идей, представлений, соответствующих чувств, эмоций, переживаний, отражающих реальное состояние права в определённом обществе и в данное время. Люди пытаются познать и осознать правовые явления *не только в той форме, в какой они существуют*, но и в форме, какую они *могут принять в будущем*. Благодаря этому люди приобретают способность связывать право, как оно *есть*, с правом, каким оно *должно быть*, т. е. направлять на

базе разумных предположений и прогнозов курс его развития, избавляясь от старых непродуктивных норм и институтов, заменять их новыми и совершенными, обеспечивать преемственность в правовой сфере. Значительную роль при этом играет юридическая наука, различного рода правовые идеологии, теории, доктрины, учения. Многие из них склонны придавать сущности права идеальную трактовку, усматривать её в идее Бога, естественном праве, в изначально существующей правовой идее и т. п. Например, отличительной чертой *естественно-правового направления*, представленного бесчисленным количеством доктрин и версий, является утверждение *идеального права*, идущего либо от Бога, либо от разума, либо от «порядка вещей», «природы человека». Здесь на первом плане именно *идеалы*, которые должны быть взяты в качестве *образца* правителями, законодателями и другими людьми, создающими позитивные правовые системы, т. е. реальные конституции, законы, кодексы, нормативные правовые акты. Без идеала сторонники естественного права не мыслят себе правовой действительности. *Несправедливое право*, говорят они, не есть право, его не следует признавать, ему можно не подчиняться. Соответствие идеалу — вот что делает закон и законодательство правом. В русле подобного подхода находятся религиозные системы права.

Преимущества нормативного подхода, на позициях которого стоит отечественная юриспруденция, заключаются в том, что, определяя право нормативно, как систему норм, мы достигаем определённой чёткости и точности действий в правовых ситуациях. Прежде чем пойти в суд, орган исполнительной власти, каждый человек может сначала ознакомиться с нужными законами, заглянуть в кодекс, подготовиться юридически, посоветоваться с юристом, получить необходимую консультацию и компетентные советы. Изучив нормативный материал, имеющий отношение к его делу, человек чувствует себя уверенно, он в общем представляет себе, что его ждёт в суде, на какой исход дела он может рассчитывать. Очень важно, чтобы люди, обращающиеся в суд либо административный орган, заранее знали, по каким нормам будет рассматриваться их дело.

Нормативный подход — это то, что вполне соответствует характеру российской правовой культуры, типу присущего ей юридического мышления. На протяжении всей своей правовой истории Россия всегда находилась в зоне распространения европейской континентальной модели права, для которой формально высшим источником права является закон, а высшим принципом органи-

зации юридических отношений выступает законность, требования неукоснительно и строжайше соблюдать законы. Понятно, что всё это предполагает отношение к юридической норме как ведущему элементу правовой системы. В соответствии с этим **право** можно определить как **совокупность** (систему) **общеобязательных норм**, установленных и охраняемых государством, направленных на обеспечение порядка организации, контроля и защиты человеческого поведения всеми государственно-властными средствами, включая принудительные.

Такое определение, нормативное по своему характеру, *не исчерпывает*, конечно, сущность права. Для того чтобы ответить на вопрос, какой именно порядок поддерживается государством и обеспечивается юридическими нормами, необходимо выйти на социологический уровень, проанализировать потребности, интересы, цели, волевые установки и социальные стремления, породившие норму и закон. Тогда можно сказать, чью волю выражает правовой порядок, отвечает ли он интересам всего общества или отдельных социальных групп, классов, сословий, слоёв населения. Вот почему, определяя право через норму, *не следует упускать из виду и другие подходы*.

Особенность современного права как нормативного регулятора заключается в том, что за ним стоит *государство*, сильнейшая политическая организация общества, активно применяющая правовые средства в области управления общественными процессами. Это не означает, однако, что право есть всего лишь средство государственного управления. Для развития демократического общества важно, что государство находит в праве не только средства, но и цели своего существования. Идея *правового государства*, которая является сегодня основой программы развития российской политической системы, указывает как раз на то, что государство, государственный аппарат и государственные служащие во всей своей деятельности должны руководствоваться правом, проводить в жизнь *принцип верховенства права и закона*. Для политики государства определяющими факторами являются многие правовые ценности и институты, прежде всего *права и свободы человека и гражданина, демократическое законодательство, справедливое судопроизводство*.

Многие теоретики права, пытаясь отличить право от других нормативно-регулятивных систем, главным образом от морали, выделяют признак принудительности, нередко преувеличивают его значение. Это верно, что *обязательность юридических норм для исполнения всеми, кто принимает участие в правовой жизни, гарантируется в конечном счёте возможностью применить меры государственно-*

го принуждения к правонарушителям. К сожалению, такая возможность часто становится действительностью, как правило, по вине тех, кто совершает противоправные действия, преступления, не исполняет либо игнорирует требования юридических норм. Без принудительной функции право в принципе существовать не может, но она не является для него главной. Основные задачи правовой системы лежат в плоскости **организационной**, предполагают конструктивные формы социальной деятельности. Принудительная функция права не может быть первичной, потому что необходимо организовать, укрепить некоторый порядок общественных отношений, прежде чем наказывать и приуждать людей к его соблюдению.

Реализация, т. е. исполнение, соблюдение, применение, юридических норм осуществляется организованными структурами, специальными учреждениями — органами и должностными лицами, имеющими официальный статус, располагающими особыми полномочиями в сфере применения права.

Наряду с системой правовых норм и для её обеспечения выстраивается в обществе система институтов — учреждений, совокупность государственных управленческих структур, которые призваны руководить социальными процессами. Система правовых учреждений включает в себя *органы, создающие законы, обеспечивающие их публикацию и вступление в силу (парламенты, парламентские службы, депутаты), исполнительные органы и учреждения* (президенты, правительства, министерства и ведомства, контрольные и надзорные органы, милиция, пенитенциарные учреждения — места лишения свободы и др.), *судебные органы, адвокатуру, нотариат, общественные правозащитные структуры*. В особую категорию выделяются государственные (правоохранительные) органы, которые от имени государства осуществляют его монопольную функцию *применять узаконенное физическое насилие* к лицам, совершившим правонарушение. В целом персонал этой системы держит в своих руках юридические рычаги и контролирует весь цикл правовых действий.

Сегодня на право смотрят как на главный инструмент упорядочения общественных отношений. Право и мораль отдаляются друг от друга. Правовой регулятор, по сути дела, утрачивает моральную поддержку. Так что механизм социальной регуляции сегодня представлен в России главным образом правом, но оно чрезвычайно перенапряжено. От него ожидают даже того, чего оно делать не в состоянии, возможности права не беспредельны. Невозможно все проблемы решать посредством закона или нормативно-правовых актов, хотя пытаются это делать.

Болезнь современного общества состоит в том, что происходит разлад между нормативно-регулятивными системами, между правом, моралью и политикой. Нынешние усилия общества должны быть направлены на то, чтобы восстановить органические связи нормативно-регулятивных систем, прежде всего ценности, которые связывают мораль с правом.

Сложнейшая гуманитарная проблема современности связана с необходимостью установления *нравственных взаимоотношений между человеком и законом*. За этой проблемой стоят задачи демократизации закона, приятия ему подлинно человеческих измерений. Закон живёт и действует только тогда, когда он *живёт в сознании человека и действует через человека*. Закон — величайшее изобретение цивилизации, но при всех своих достоинствах он сам по себе никогда не сделает общество более совершенным, а людей более счастливыми, помимо их сознания и воли. Отдавая должное закону, нельзя забывать, что есть вещи, которые никакому закону не подчинишь, что есть пределы, за которыми он может превратиться из блага во зло, что, как таковой, он не является абсолютной гарантией против произвола, может юридически оформлять произвол. Стало быть, *в сфере права главным является сам человек*, поэтому граждане должны быть убеждены, что законы *подчинены общественным интересам*, связаны условиями человеческого, общественного бытия, правильно выражают социальные цели и надежды, служат их достижению.

Вопросы для самопроверки

- 1) Каково социальное назначение права? 2) В чём заключается единство порядка и права? 3) В чём состоят важнейшие специфические особенности отношений, складывающихся в сфере права? 4) От чего зависят различия в понимании права? 5) Какой подход к пониманию права типичен для отечественной юриспруденции? В чём его особенность? 6) Почему нельзя определять право только через норму? 7) Почему право не может существовать без такой важной черты (функции, признака), как государственное принуждение? Почему эта черта не является главной?

Задания

1. На основе изученного материала составьте в тетради три схемы: А) Основные структурные элементы нормативных регуляторов. Б) Различные подходы к пониманию права. В) Система правовых регуляторов. Объясните содержание каждой схемы.

2. Как вы поняли, все уровни права связаны между собой. Эту связь принято характеризовать как «круговоротение элементов» права. Объясните, каким образом осуществляется «круговоротение». Почему связь элементов (уровней) характеризуют как их «круговоротение»?

3. По мнению правоведов, болезнь современного российского общества состоит в том, что право и мораль отдаляются друг от друга, происходит разлад между нормативно-регулятивными системами — правом, моралью и политикой. Объясните, как вы понимаете эту мысль, приведите конкретные примеры.

4. Охарактеризуйте роль важнейших функций права — организационной и принудительной. Раскройте соотношение между ними. Почему первая из них должна быть главной? Объясните на примере.

5. Для развития демократии важно, чтобы государство находило в праве не только *средство* государственного управления, но и *цель* своего развития. Как вы понимаете это положение? Раскройте его смысл.

6. Познакомьтесь с некоторыми из современных определений права.

А. Право — система норм, исходящих от государства (установленных или санкционированных государством), выражают волю или интересы государства и гарантированные государством.

Б. Право — система общеобязательных норм, обеспечиваемых государством и направленных на регулирование поведения людей в соответствии с принятыми в данном обществе устоями.

В. Право — общеобязательная система норм равенства, свободы и справедливости, установленных или санкционированных государством и обеспеченных возможностью государственного принуждения.

Какое понимание права отражает каждое из этих определений? Своё мнение поясните.

Мысли мудрых

«Право есть господство того, что считается правильным».

«Предписания права суть следующие: жить честно, не чинить вреда другому, каждому воздавать должное (по заслугам)».

Римские юридические изречения

§ 3. Сущность государства

Государство — это орудие классового господства или средство достижения политического согласия в обществе? В чём тайна государственного властовования? Необходимо ли современному обществу государство?

Государство часто рассматривали то как публично-правовой союз, то как политическую организацию общества, то как аппарат публичной власти. Все эти подходы характеризуют природу и сущность государства с разных сторон, но в то же время указывают на основополагающие факторы, которые вместе образуют государственную организацию, — *публичную (политическую) власть и право*. Именно они, соединяясь в одно целое, требуют особой организационной формы. Для чего она сформирована? Может ли современное общество обходиться без государства? Это важные вопросы, без ответа на которые не может быть сформировано мировоззрение современного человека.

Государство — организация политической власти, осуществляемой в обществе сформированными надлежащим образом органами, выборными и назначенными должностными лицами, которые действуют в рамках официально установленных полномочий. *Назначение государства* — вести «общие дела» общества, представлять и организовывать его политически, обеспечивать мир и безопасность граждан, руководить социальными процессами, управлять отдельными сферами жизни с учётом реального потенциала централизованного управления и общественного самоуправления на местах.

Государство как публичная (политическая) власть

Каждое государство обладает совокупностью *признаков*. К ним, в частности, относятся:

- публичная (политическая) власть;
- территориальная организация населения;
- государственный суверенитет;
- взимание налогов и др.

Было время, когда на государство смотрели как на организацию *населения*, занимающего определённую *территорию* и подчиняющегося одной и той же *власти*. Но эта механистическая формула (государство = население + территория + власть) существовала недолго, поскольку не отражала многих глубинных политico-правовых черт определяемого явления. Более приемлемой в этом отношении была *договорная трактовка* природы государства,

развиваемая в рамках некоторых естественно-правовых учений.

Суть этой трактовки в том, что государство находит своё оправдание в договорном праве, т. е. в естественном контракте между членами общества и властью, который существует условно. Он предполагает, что люди, поступаясь частью своих прав, поручают властям осуществлять в интересах народа функции руководства обществом, обязуясь со своей стороны материально содержать государство, платить налоги, нести повинности. За народом признавали право расторгнуть договор, если власть не исполняет своих обязательств, либо заменить её, передать бразды правления другой власти. Сторонники договорных теорий полностью переводили отношения народа и власти на почву *права и договора*, это было крупным достижением того времени (XVII—XVIII вв.). Указанные теории, поскольку в них было слишком много условностей, не дожили до нашего времени, но они остались богатое наследие из демократических идей, без которых трудно себе представить современное учение о государстве и современный конституционализм.

Достаточно указать на чётко сформулированную мысль о том, что *государство принадлежит народу*, который является *источником* государственной власти. Все представители государства, законодатели, судьи, должностные лица в исполнительном аппарате, лица, несущие военную и полицейскую службу, — все они лишь *представители народа*, ответственные перед ним. Вот что говорилось, например, в одной из статей ныне действующей конституции американского штата Массачусетс, принятой в 1780 г., в пору расцвета договорных теорий: «Правительственная власть образуется для общего блага, для защиты, безопасности, благосостояния и счастья народа; но не для выгоды, почестей либо особых интересов какого-либо лица, семьи или класса людей; поэтому только народу принадлежит неоспоримое, неотъемлемое и нерушимое право образовывать правительственную власть и реформировать, изменять либо полностью упразднять её, когда того потребуют интересы защиты, безопасности, благосостояния и счастья людей» (Соединённые Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под ред. О. А. Жидкова. — М., 1993. — С. 51).

Нельзя не видеть в этих словах «кредо» демократического государства. Признать существенную связь *публичной власти и права* — значит стать на позиции, согласно которым право, как и власть, исходит от народа, принадлежит ему; народ в конечном счёте высший судья над правом и вершитель его судеб, разумеется, в той степени,

в какой правовое развитие вообще зависито от человеческого фактора. Народоправие неотделимо от народовладения, и то и другое являются слагаемыми суверенитета народа, демократии. Преодолеть отчуждение человека от политической власти — значит покончить с его отчуждением как от государства, так и от права. Опираясь на исторический опыт, современные люди видят в народовластию, основополагающем принципе государственного развития, комплекс прав, принадлежащих народу, которыми он должен ответственно пользоваться.

Исторически у государственной власти и права одна судьба, одни корни. Кому принадлежит государственная власть, от того исходит законодательство — важнейший элемент правовой системы. Что касается права как единой системы общественных отношений, норм и ценностей, то оно регулирует и защищает поведение людей *средствами государственной власти*. В этом заключается его специфика по сравнению с другими нормативно-регулятивными системами, например моралью. Диапазон средств, о которых идёт речь, довольно широк — средства достижения политического согласия в обществе, убеждение и принуждение там, где без него не обойтись. Средства политической власти в правовой сфере используют не только государственные органы, но и общественные объединения, коллективы, граждане. Причём использование это носит разнонаправленный характер — от государства к обществу, от общества к государству, охватывает широкий спектр общественных отношений, от административных до самоуправленческих.

Когда говорят о том, что государство есть *политическая организация общества*, то имеют в виду главным образом его положение в системе политических отношений, которые складываются между различными слоями населения, классами, социальными группами, между категориями людей различного социального статуса, проживающими на определённой территории и подчиняющимися одной и той же власти.

Выше говорилось о подходах, для которых народ (население) был цельным и однородным образованием, выступающим стороной во взаимоотношениях с властью. На самом деле общество, а следовательно, и народ (население) социально дифференциированы, разделены на множество больших и малых групп, интересы и цели которых не всегда совпадают, нередко вступают в конфликт. В области политики и политических отношений интересы групп приходят в соприкосновение, сталкиваются, разграничиваются, сливаются и сочетаются, теснят друг друга, борются, примиряются и т. п. С тех пор как возникло

государство, оно всегда находилось и находится в центре политики, в нём и около него разворачиваются основные политические события той или иной эпохи.

Многие теоретики видят в государстве особое *балансирующее устройство*, которое благодаря своей мощной организации, правовым, социальным и идеологическим институтам *не позволяет* политическим разногласиям выходить за рамки закона, *контролирует* политическую жизнь в обществе, удерживая её на некотором оптимальном уровне. Но для этого само государство должно *заведомо выражать интересы всего общества*, а не отдельной его части. Практически это трудно достижимый *идеал*, государству редко удаётся не идти на поводу у экономически сильных классов, *элитарных групп*, занимающих выгодные позиции в той или иной области общественной жизни. Именно элиты, а не народ чаще всего выступают стороной во взаимоотношениях с государством, ведут диалог с правительством, проталкивают свою волю и собственные интересы под видом общественных.

Отличие государства от негосударственных политических организаций

В гражданском обществе существуют политические организации, представляющие отдельные его части, различные социальные слои, классы, профессиональные, возрастные и иные группы. Это известные всем политические партии, общественные объединения, всякого рода союзы и организации с определёнными задачами — пропагандировать интересы отдельной части народа (населения). Но есть только одна политическая организация, представляющая *всё общество* в целом, — это государство. Оно является ядром политической системы общества, и на него ложатся основные руководящие функции, самыми крупными из которых выступают *управление* социальными процессами и *регулирование* общественных отношений. В качестве руководящего звена политической системы государство наделено несколькими исключительными признаками, выделяющими его среди других политических организаций общества. В результате длительного исторического развития выделились отдельные виды и формы общественной деятельности, определённые функции, которые ни одна другая политическая организация, кроме государства, осуществлять не может.

• Государство — это самая широкая, всеобъемлющая политическая организация, выступающая **от имени всего общества**, а не какой-либо его части; по своей политической природе всякое государство универсально (выполня-

ет разносторонние функции); отношение государства с каждым членом общества юридически оформляется институтом гражданства (подданства), что неравнозначно членству или участию в любых иных политических организациях.

• В силу своей универсальности государство есть единственная в обществе **сouverенная политическая организация**. Это означает, что государственная власть верховна по отношению ко всякой политически организованной власти (местного самоуправления, партийного правления и т. п.) внутри страны и независима от любой другой власти вне страны.

• Государству принадлежит **монопольное право принимать законы** и таким образом формировать законодательство, правовую систему. Посредством закона и принципа верховенства права и закона государство определяет границы поведения всех других политических организаций и политическую систему в целом.

• Государству принадлежит **монополия на легитимированное** (установленное, оправданное) **применение некоторых видов физического принуждения** к лицам (задержание, арест, лишение свободы и т. п.) в строгих формах судебного и административного производства при соблюдении конституционных и законных гарантий прав личности.

• Только государство вправе **иметь армию и иные воинственные формирования**, содержать тюрьмы и другие уголовно-исправительные учреждения, осуществлять установленную репрессию, применять вооружённую силу.

• Государство — это единственная политическая организация, имеющая право на законных основаниях **требовать от всех граждан периодических платежей** (налогов) из их имущества и доходов на государственные и общественные нужды.

Государство должно предотвращать попытки других политических организаций перераспределять власть в своих интересах, использовать колоссальные возможности государства для процветания одной какой-либо части населения в ущерб обществу в целом. Вместе с тем на государстве лежит задача объединять вокруг себя все звенья политической системы общества, строить правильные, отвечающие закону отношения с политическими партиями, профессиональными союзами и другими общественными объединениями, средствами массовой информации, некоммерческими и коммерческими организациями, действующими в гражданском обществе. Государство должно быть способным интегрировать общество, успешно связывать его части в единое целое.

Среди юридических признаков государства есть давно известные, всемирно признанные демократические ценности, например такие, как стабильность конституционного порядка, верховенство закона в иерархии нормативных актов, юридическое равенство в виде равенства граждан перед законом и равноправия, широкая система прав, свобод и обязанностей граждан, отлаженный механизм правовой защиты личности, в особенности судебной защиты, высший контроль за соблюдением конституции, надзор за исполнением законов.

Задача современного государства — совершенствовать демократические методы властевования, опираясь на весь опыт существования цивилизации. Речь идёт о целеустремлённом, систематическом и теоретически осознанном использовании того, что давно и широко присутствует в личном опыте талантливых руководителей, прирождённых организаторов, умеющих превосходно ладить с людьми и строить прекрасные межчеловеческие отношения. В основе их руководства лежит способность достигать высокой степени согласия между теми, кто призван осуществлять власть, и теми, на кого эта власть распространяется. В искусстве находить и упрочивать согласие — секрет власти. Там, где оно есть, власть достигает своих целей естественно и быстро, без всякого нажима, не говоря уже о принуждении, надобность которого просто не возникает. Проблема состоит в том, чтобы включить категорию согласия (консенсуса) в концепцию политической власти и серьёзно изучать способы, практические методы, посредством которых согласие может и должно быть установлено между всеми участниками властных отношений.

Конечно, на политическую жизнь в любом обществе нужно смотреть реалистично: в политике были, есть и будут конфликты, разногласия, столкновения мнений и действий, всегда будут люди сомневающиеся, недоверчивые или неуверенные, инертные, не желающие брать на себя бремя принятия решений и т. п. Важно сознательно и методично обеспечивать приоритет властевования, основанного на согласии, сотрудничестве, усилении творческих самодеятельных начал в коллективах, во всех социальных ячейках.

Пути достижения широкого согласия в политике в общем и целом известны: с формальной точки зрения это совершенствование узаконенных обязательных процедур совместной выработки политических решений, абсолютное расширение круга лиц, участвующих в этой выработке; с содержательной точки зрения это увязка, сочетание многообразных социальных интересов, адекватно выражаемых в политическом решении.

Необходим поворот от нажимных, приказных методов властствования к методам, основанным на согласии, которое возникает не на пустом месте, а на базе учёта и увязки жизненных интересов всех участников властных отношений, переход к управлению интересами и через интересы. Поэтому при выработке политических решений надо всерьёз и глубоко изучать разнообразные социальные интересы, так их соединить, чтобы человек, реализуя свои собственные цели, мог тем самым продвигать цели коллективные, общественные и, наоборот, быть лично заинтересованным в наиболее полном осуществлении интересов коллектива, государства и общества.

Народ, осуществляющий политическую власть, делает государство правовым, связывая его определёнными формами деятельности по регулированию и защите свободного поведения людей. В современном правопонимании должен быть выражен исконный смысл права, пробивавшийся в его историческом развитии вопреки всем препятствиям и произволу, — обеспечение и защита человеческой свободы, определение её возможностей, границ и гарантий. Через идею свободы можно осмыслить практически все правовые проблемы, в её пространстве возникают и получают единственно верное решение вопросы об ответственности, обязанностях, дисциплине, об оправданном применении принудительных мер и многие другие. Не превратив право в действенный инструмент свободы и свободного творчества людей, не сделав его фактором защиты самоуправления, индивидуальной и коллективной самодеятельности, трудно рассчитывать на успешное выполнение задач правового государства.

Деятельность государственного аппарата как способ осуществления публичной власти

Первичный генетический признак государства — централизованная публичная власть (направляемый единой волей особый слой людей, профессионально управляющих обществом) — выражается в деятельности госаппарата, который изначально осуществляет функции регулирования и управления обществом. Регулирование состоит в том, что высшие органы государства устанавливают нормы, правила поведения, законы для упорядочивания общественных отношений на основе широко прокламируемых целей и идеологий. Государственное управление есть организованное целесообразное воздействие на общественные процессы, предполагающее исполнительно-распорядительную, контрольно-надзорную, координационную и иную деятельность государственных органов. Весь

объём регулятивно-управленческих функций, соответствующих им властных полномочий распределяется между тремя властями государства (там, где такое деление существует) — законодательной, исполнительной и судебной, а также органами, обеспечивающими исполнение властных функций. Приспособливаясь к исторической реальности, госаппарат находится в состоянии непрерывной рационализации посредством распределения и перераспределения властных полномочий, компетенции, структурных изменений, поиска целесообразных способов решения государственных задач.

Итак, под **государственным аппаратом** понимают *систему органов*, через которые осуществляется государственная власть, выполняются основные функции и достигаются стоящие перед государством цели и задачи.

Вопросы для самопроверки

- 1) Какими признаками характеризуется любое государство? 2) Что такое публичная власть? Как она проявляется? 3) Что означает государственный суверенитет? 4) В чём суть и значение договорной теории происхождения государства? 5) Как связаны между собой государство и право? 6) В чём отличие государства от негосударственных политических организаций? 7) В чём сущность государства? Каково его главное назначение?

Задания

1. На основе изученных знаний по истории и обществоведению определите, чем власть в первобытном обществе отличалась от государственной власти.
2. Раскройте на конкретных примерах сущностные признаки государства.
3. Опираясь на текст параграфа, ранее изученные обществоведческие знания, составьте и заполните в тетради таблицу «Отличительные черты государства от негосударственных политических организаций».
4. Найдите в тексте параграфа фрагмент, в котором раскрывается связь публичной власти и права в демократическом государстве. Прокомментируйте положения этого фрагмента.
5. Опираясь на помещённое в тексте параграфа определение государственного аппарата, выявите признаки этого понятия и охарактеризуйте их.
6. В Швейцарии, являющейся многоязычной страной, установлено четыре государственных языка (включая ретороманский).

В Коста-Рике нет армии, а в Панаме конституционной поправкой 1991 г. запрещено иметь армию на «вечные времена».

Выскажите ваше мнение: относятся ли к числу основных признаков государства, как иногда утверждают, единый язык общения и наличие армии? Приведите аргументы, подтверждающие ваш ответ.

Мысли мудрых

«Лишь сильное государство обеспечивает свободу своим гражданам».

*Ж.-Ж. Руссо (1712—1778),
французский учёный-просветитель*

«Все, кто размышляет об искусстве управления людьми, убеждены, что судьбы империй зависят от воспитания молодёжи».

*Аристотель (384—322 до н. э.),
древнегреческий философ*

§ 4. Формы государства

Является ли монархия пережитком прошлого? Может ли унитарное государство быть демократическим? Есть ли в парламентской республике президент?

В современном мире насчитывается свыше двухсот государств. Все они, как известно, имеют общие признаки и единую сущность. Вместе с тем государства непохожи друг на друга. Наблюдается значительное разнообразие их форм. Что же такое форма государства?

Понятие формы государства

Форма государства — это порядок образования и структура органов государственной власти, а также методы её осуществления.

Элементами формы государства являются форма правления, форма государственного устройства, форма государственного (политического) режима, что отражено в следующей схеме:



Изучение составных элементов формы государства позволяет ответить на вопросы, как создаются и взаимодействуют высшие органы государства, на каких принципах и как территориально построена государственная власть, какими методами она осуществляется и др. *Форма правления* характеризует организацию верховной государственной власти, источники её образования и принципы взаимоотношений высших органов между собой и населением. *Форма государственного устройства* раскрывает территориальную структуру государственной власти, соотношение государства как целого с его составными частями. *Форма государственного (политического) режима* объясняет способы осуществления государственной власти в обществе, его правовое состояние и уровень политической свободы в нём.

Три элемента в сочетании придают государствам неповторимое своеобразие. Вместе с тем каждый из элементов в отдельности является основанием для объединения государств по группам: формам правления, формам государственного устройства, формам государственного (политического) режима. Рассмотрим подробнее эти формы.

Формы правления

Форма правления — это элемент формы государства, характеризующий организацию высших органов государственной власти, а именно порядок их образования, взаимоотношения между собой и населением.

По форме правления государства подразделяются на монархии и республики.

К признакам монархии (от греч. *monarchia* — единовластие) относятся: передача власти, как правило, по наследству; её бессрочность (пожизненность); независимость от населения.

Монархии бывают неограниченными (абсолютными) и ограниченными (конституционными).

В абсолютных монархиях (Саудовская Аравия, Бруней, Оман) отсутствуют представительные учреждения народа (парламенты). Единственным носителем суверенитета государства является монарх. Он соединяет в одном лице главу государства и правительства, главнокомандующего вооружёнными силами, верховного судью, а в странах ислама — и духовного главу мусульман. Поэтому эти страны нередко именуются *теократическими* (от греч. *theos* — бог + *kratos* — власть) монархиями.

Иногда абсолютные монархии приобретают несвойственные им черты и становятся в этой связи *нетипичными*. Например, в Объединённых Арабских Эмиратах вся полнота власти принадлежит коллективу монархов в лице Высшего Совета семи эмиратов. Он избирает главу государства, как правило правителя эмирата, занимающего самую обширную территорию страны. Таким образом, данной монархии присущ республиканский признак — систематическая выборность главы государства.

В конституционных монархиях власть главы государства ограничивается (на основе конституции или других правовых актов конституционного значения) представительными органами.

Имеются две разновидности конституционных монархий — дуалистическая (неразвитая, переходная) и парламентская.

Дуалистическая монархия (Иордания, Таиланд, Непал) характеризуется тем, что в ней существует формально-юридическое разделение государственной власти между монархом и парламентом. Однако парламент фактически подчинён монарху, так как монарх наделён правом вето и правом распуска парламента.

В парламентской монархии (Англия, Бельгия, Норвегия, Швеция и др.) значительна роль парламента. Ему принадлежит законодательная власть и подчиняется правительство, которое образуется из представителей партий, получивших большинство в парламенте. Он регулирует также личную жизнь монарха — брак, денежное содержание, дворцовую службу. Правовое положение монарха ограничено. Так, издаваемые им указы и распоряжения приобретают силу закона только после подтверждения правительством. Монарх «царствует, но не правит», выполняя в основном представительские функции. Вместе с тем он является неподкупным арбитром в разрешении политических споров, так как не принадлежит ни к одной из партий и стоит над политическими страстиами. А главное, монарх всегда выступает символом единства народа и страны. Поэтому монархию нельзя рассматривать как пережиток прошлого. Она, отмечал русский философ

И.А. Ильин, — «органическая форма правления, требующая религиозных начал и особой общественно-психологической атмосферы».

Республика (от лат. *respublika* — общественное дело) основана на принципах выборности органов государственной власти и высших должностных лиц, ограниченности срока пребывания у власти, зависимости от воли избирателей и ответственности за ошибки в своей политической деятельности (возможны: роспуск парламента, отставка правительства и т. п.).

Различают *два основных вида* республики: президентскую и парламентскую. И в той и в другой имеются выборные законодательные органы — парламенты. И в президентской, и в парламентской республике есть президенты. Однако в президентской республике президент избирается отдельно от парламента и является полномочным главой государства, а в парламентской президента избирает сам парламент, и он, как и в парламентской монархии, выполняет в основном церемониально-протокольные функции. Главное же различие между президентской и парламентской формами состоит в *порядке формирования правительства и его ответственности*.

В президентской республике (например, США) президент обладает правом назначения правительства и нередко возглавляет его, совмещая две должности: главы государства и главы исполнительной власти. Правительство подотчётно президенту. Президент и парламент независимы, так как ни один из этих институтов не обладает правом отстранения от власти другого.

В парламентской республике (Италия, ФРГ, Финляндия и др.) правительство во главе с премьер-министром формируется парламентом и несёт перед ним ответственность, т. е. парламент может вынести правительству вотум недоверия.

Помимо описанных форм, имеются смешанные формы республики, сочетающие элементы как президентской, так и парламентской модели (Франция).

Россия по формальным признакам относится к смешанному, президентско-парламентскому виду республики. В ней присутствуют элементы парламентской республики (обязательное согласие нижней палаты парламента — Государственной Думы на назначение Президентом РФ главы Правительства, возможность вотума недоверия Правительству и др.), а также элементы республики президентской (назначение министров по усмотрению Президента, непосредственное подчинение ему силовых структур, некоторых министерств, служб и агентств и т. д.). Однако на практике в соответствии с реально сложивши-

мися полномочиями и взаимоотношениями органов государства Россия является президентской республикой. В научной литературе её иногда именуют суперпрезидентской или неопрезидентской.

Формы государственного устройства

Форма государственного устройства — это элемент формы государства, характеризующий территориальное устройство государства, характер взаимоотношений между его составными частями, центральными (высшими) и местными органами.

По этой форме государства подразделяются на унитарные и федеративные.

Унитарное государство (от лат. *unitas* — единство) представляет собой такую территориальную организацию, при которой большинство её частей (административно-территориальных единиц) не имеет каких-либо суверенных прав. Административно-территориальные единицы (районы, области, кантонсы и пр.) занимают равное положение по отношению к центральным органам и подчиняются им. Как правило, в унитарных государствах действует только *одна конституция, одна система высших органов власти (представительной, исполнительной, судебной), единое гражданство, единая налоговая и финансовая системы*.

Иногда в составе унитарного государства допускается *автономия* отдельных частей, поэтому такие государства называются *усложнёнными унитарными*. К ним, например, относится Испания, в которой несколько провинций получили автономию, в том числе исторические области: Страна Басков и Каталония.

Федерация (от лат. *foederatio* — союз, объединение) — это децентрализованное государство, в котором разграничивается компетенция между центральными (федеральными) органами власти и органами его составных частей (субъектов).

Объединяющими началами федерации выступают *единое социально-экономическое пространство, единая денежная система, единое гражданство, федеральная конституция и законы, федеральные органы власти*. Но наряду с этим имеются высшие органы власти и в субъектах федерации (штатах, землях, республиках). В каждом из субъектов *может быть также своя конституция, законодательство, своё гражданство, судебная и налоговая системы*.

Между федерацией и её субъектами устанавливаются отношения, при которых действует *принцип верховенства* федеральной конституции и других федеральных

законов. Так, конституции федеративных государств *не признают* за субъектами федерации права выхода из неё. В случае нарушения этой юридической нормы центральная власть имеет право на принудительные меры по отношению к субъекту федерации. Из курса истории вы знаете, что попытки отделения приводили обычно к глубоким затяжным кризисам и не имели, за редким исключением, успеха. Ярким примером является Гражданская война в США. В этом же убеждают и многие современные события.

Общефедеральным органам принадлежат полномочия и в области внешней политики, и в решении основных вопросов внутренней политики. Таким образом, при федеративной форме государственного устройства государственные образования внутри федерации хотя и обладают юридически определённой политической самостоятельностью, но не являются суверенными государствами. Суверенитет принадлежит единому федеративному государству. Интересы субъектов реализуются посредством представительства в верхней палате общефедерального парламента. Так, в России эту функцию выполняет Совет Федерации, в США — Сенат, в Германии — Бундесрат. Подчеркнём, что двухпалатная структура парламента является обязательным элементом федерации.

Однако правовой статус субъектов в разных федеративных государствах *различен*. По этому признаку выделяют федерации *симметричные* и *асимметричные*. К первой группе относятся те, в которых субъекты имеют равные права и равное представительство в общефедеральном органе власти. Вторую группу составляют федерации, в которых существует неравенство субъектов либо в правах, либо в представительстве. Большинство федераций, в том числе и Россия, относятся к асимметричному типу.

Федерации отличаются также *по принципам построения*. Так, Австралия, ФРГ, США строятся *по территориальному принципу*. Федерация в этих странах стала формой преодоления политической раздробленности и не служила средством регулирования межнациональных отношений. Многонациональные федеративные государства, например Индия, имеют *национальный принцип построения*. Некоторые учёные называют и третий, *смешанный, национально-территориальный принцип*, который характерен, в частности, для Российской Федерации.

Все описанные формы государства создаются на основе конституции и иных законов, которые характеризуют способы организации государственной власти.

Формы государственного (политического) режима

Из курсов истории и обществознания основной школы вы знакомы с понятием «политический режим» и его типами. В дальнейшем это понятие будет подробно изучаться на уроках курса обществознания. Подчеркнём, что государственный режим является составной частью политического режима и рассматривается нами в юридическом аспекте. С этой точки зрения под **государственным (политическим) режимом** понимается форма государства, характеризующая реальный правовой порядок функционирования государства, способы осуществления государственной власти.

В правоведении наиболее распространена классификация государственных режимов на режимы демократические и антидемократические (авторитарные и тоталитарные; иногда учёные рассматривают тоталитаризм как крайнюю форму авторитаризма).

Демократический государственный режим (от греч. *demos* — народ + *kratos* — власть) характеризуется реальным разделением государственных властей. Органы законодательной власти и высшие должностные лица избираются народом и ответственны перед народом. Выборы являются периодическими, что позволяет обновлять властные структуры. Они осуществляются на альтернативной основе, обеспечивают свободное волеизъявление граждан.

Демократическое государство признаёт, охраняет, защищает естественные и неотчуждаемые права человека. Здесь создаются правовые законы, утверждаются принципы верховенства права и независимости правосудия. Правовое регулирование общественных отношений осуществляется согласно принципу «разрешено всё, что не запрещено законом». Действуют принципы многопартийности и идеологического многообразия. Граждане, реализуя свои политические права, могут влиять на государственную власть через своих представителей в выборных государственных органах, а также непосредственно (выборы, референдумы, петиции, обсуждения законопроектов и пр.).

В государственном управлении метод убеждения преvalирует над методом принуждения. Социально-политические противоречия и конфликты разрешаются прежде всего на правовой основе, путём согласования интересов, поиска компромисса и достижения консенсуса (от лат. *consensus* — согласие). Силовые структуры (вооружённые силы, полиция, органы безопасности и т. п.) находятся под контролем общества, используются только по назначению, их деятельность регламентируется законами.

Подчеркнём, что при неблагоприятных обстоятельствах демократический государственный режим может переродиться в анархический или охлократический режим.

Анархический режим (от греч. *anarchia* — безвластие) характеризуется разрушением суверенной публичной власти, распадом единой системы правового регулирования, раздроблением властных структур и их взаимной конфронтацией с применением неправовых мер принуждения.

Охлократический режим (от греч. *ochlos* — толпа, чернь + *kratos* — власть) возникает в случае прихода к власти лиц, выступающих от имени политически активной толпы (массы людей, движимых эмоциями), и характеризуется поддержкой лукавленых слоёв общества, беспринципной демагогией и политической безответственностью.

Рассмотрим антидемократические государственные режимы.

При **авторитарном режиме** (от лат. *auctoritas* — власть, влияние) формально может провозглашаться принцип разделения государственных властей. Фактически же господствующее положение приобретает исполнительная власть, которая сосредоточивается в руках одного лица (monarха, премьер-министра, президента) или группы лиц. Роль парламента и других органов незначительна. Распространяется практика создания неправовых законов, нарушения действующего законодательства представителями власти. Значительно ограничиваются или ликвидируются права и свободы граждан. Выборы и референдумы проводятся под контролем правительства и нередко приобретают формальный характер. Действует, как правило, частичная цензура средств массовой информации, отсутствуют легальные оппозиционные политические партии или власть чинит им препятствия. Реакция граждан на решения и действия властей не учитывается (блокируется) государством. Основными методами государственного управления становятся команды и приказы, могут широко использоваться также силовые методы. Таким образом, при авторитаризме наблюдается возвышение государственной власти над обществом, правом, законом.

Известны менее жёсткие и более жёсткие авторитарные режимы. Например, авторитарный режим Пиночета в Чили был жёстким режимом. Он сопровождался грубыми нарушениями прав человека, применением насилия. Авторитарный режим де Голля во Франции периода Пятой республики являлся менее жёстким, так как для него характерны командные, но не силовые методы.

В зависимости от целей и задач авторитарный режим может быть *конструктивным* и *деструктивным*. Конструктивный авторитаризм преследует цели проведения общественно необходимых реформ и стабилизации общества, когда их осуществление обычными методами невозможно в силу каких-либо чрезвычайных обстоятельств (последствия гражданской войны, революции, экономической депрессии). Деструктивный авторитаризм не преследует общественно значимых целей и стремится укрепить собственную власть, которая, как правило, имеет личный или клановый характер.

Тоталитарный режим (от лат. *totalis* — весь, полный, целый) представляет собой безраздельное господство бюрократии (номенклатуры, партократии), возглавляемой лидером, действия которого не опираются на законы. По своей сути это режим деспотический, хотя подчас он и стремится имитировать демократию. При таком режиме отсутствует реальное разделение властей. Законы являются средством подчинения людей государственной воле. Действует принцип регулирования общественных отношений «запрещено всё, кроме официально разрешённого». Права и свободы человека нарушаются. Выборы превращаются в фикцию. Человек полностью отчуждён от власти и политики. Господствует единая общеобязательная идеология, выразителем которой выступает, как правило, одна политическая партия. Правосудие становится элементом мощной карательной системы, которая обеспечивает тотальный контроль за жизнью общества, каждого человека. В качестве основного метода государственного правления применяется насилие, массовые репрессии, нагнетающие атмосферу страха.

В заключение подчеркнём, что проблема формы государства имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение. От того, как организована и реализуется государственная власть, зависит её эффективность, стабильность и развитие общества, а значит, и жизнь каждого из нас.

Вопросы для самопроверки

- 1) Что представляет собой форма государства? 2) Какие формы правления вам известны? 3) Чем отличается унитарное государство от государства федеративного? 4) Каковы признаки демократии? 5) В чём сходство и различия тоталитарного и авторитарного государственных режимов?

1. Изобразите в тетради в виде схемы существующие формы правления.
2. Иногда в качестве формы государственного устройства называют конфедерацию. Она может быть постоянным или временным союзом суверенных государств, созданным для обеспечения их общих целей. Члены конфедерации сохраняют самостоятельность (своё гражданство, систему государственных органов, конституцию, законодательство) и делегируют центру строго ограниченный круг полномочий. Конфедеративный договор может быть расторгнут каждым из его участников в одностороннем порядке. Является ли конфедерация формой государственного устройства или она относится к международно-правовому объединению государств? Аргументируйте свой ответ.
3. В Италии ряд областей, отличающихся самобытной исторической и культурной традицией, в прошлом самостоятельные государства, обладают правами самоуправления, близкими к правам субъектов федерации. В то же время в Индии штаты не имеют собственных конституций, гражданства, судебной системы, а их границы могут быть изменены федеральным парламентом без согласия штатов. Сделайте возможные выводы из приведённых фактов.

Мысли мудрых

«Нелеп и опасен такой порядок, при котором народу недоступно право».

*И.А. Ильин (1882—1954),
русский философ*

«Никогда все акты государственного властования не могут быть сведены к простому исполнению существующих законов».

*Н.М. Коркунов (1853—1904),
русский учёный-правовед*

§ 5. Функции государства

Должно ли государство влиять на процессы преподавания в школе и вузе? Допустимо ли прямое государственное вмешательство в сферы экономики, научного и художественного творчества? Является ли забота о сохранении среды обитания человека задачей государства?

Государство как организация публичной политической власти является живым действующим механизмом, что выражается в его функциях.

Понятие функций государства

Функциями государства называются основные направления деятельности государства, выражающие его сущность.

Подчеркнём, что, во-первых, функции государства — это *не любые*, а именно *основные, главные направления его деятельности*, каждое из которых имеет своё конкретное содержание. Например, правоохранительная функция предполагает обеспечение точного соблюдения всеми участниками общественных отношений установленных государством правил, охрану общественной безопасности, прав и свобод граждан, наказание лиц, совершивших противоправные действия, и пр.

Во-вторых, в функциях государства выражается *его сущность, главное социальное предназначение*. Любое государство должно осуществлять (и всегда осуществляло) общесоциальные функции. Даже ранние государства, например рабовладельческие и феодальные, наряду с классовыми функциями (подавление сопротивления эксплуатируемых классов) выполняли в той или иной мере «общие дела» (строительство ирригационных систем, дорог, храмов и других общественных сооружений, борьба с эпидемиями, стихийными бедствиями, регулирование общественных отношений на основе законов и пр.). Тем самым узоклассовая сторона сущности государства сочеталась с другой его сущностной стороной — общесоциальной. Следовательно, государство всегда выступало по ряду направлений в интересах всего общества, являлось средством его объединения. Напомним, что постепенно в самих классах наблюдались значительные изменения, произошло становление среднего класса — мощного стабилизирующего фактора общества. Это существенно отразилось на функциональной деятельности государства (особенно во второй половине XX в.). Функции, рождённые классовыми противоречиями, отошли на второй план. Приоритетное положение приобрели общесоциальные функции. На смену методам принуждения, прямого насилия пришли государственно-правовые методы и средства (обеспечение прав и свобод граждан, смягчение социального неравенства, выполнение государством функции социального и политического арбитража).

В-третьих, функции государства тесно связаны с задачами, которые при этом решаются. Под влиянием

общественных условий, задач, решаемых в тот или иной исторический период, изменяются приоритеты в функциональной деятельности государства. Например, в период Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. на первый план в СССР вышла задача укрепления обороноспособности страны, отражения агрессора. Решению этой первоочередной задачи была подчинена большая часть функций государства: перестройка промышленности на военный лад, производство современного вооружения, создание оборонительных сооружений и др.

Отдельные функции государства — это лишь относительно самостоятельные аспекты целостной и единой по своей сути функциональной деятельности государства, которая осуществляется всеми или многими его органами. Именно целостная функциональная деятельность государства, как вам известно, порождает и поддерживает государственный (политический) режим.

Классификация функций государства

Функции государства в юридической науке классифицируются по разным основаниям.

По причинам возникновения (генезису) они разделяются на функции, вытекающие из классовых противоречий (подавление сопротивления эксплуатируемых классов), и функции, вытекающие из потребностей общества в целом (функции «общих дел» — экономическая, экологическая и пр.).

По продолжительности действия выделяются функции постоянные и временные. Постоянные функции осуществляются государством на всех этапах его жизнедеятельности, например охрана правопорядка, существующих форм собственности, оборона страны. Временные функции появляются на конкретном этапе общественного развития и по мере перехода к иному этапу могут утрачивать своё значение.

По важности в общественной жизни функции делятся на основные и неосновные (подфункции). К подфункциям относится, например, организация статистического учёта. (Отметим, что в данном параграфе речь идёт об основных функциях государства.)

Следующим основанием для классификации функций является характер государственного воздействия на общественные отношения. В соответствии с этим критерием все функции могут быть разделены на охранные и регулятивные. Охранные функции — это деятельность государства, направленная на обеспечение охраны всех существующих отношений (охрана прав и свобод

граждан, экологическая функция, защита государства от внешней угрозы). *Регулятивная функция* — это деятельность государства, направленная на развитие существующих общественных отношений (экономическая, функция взаимодействия с другими государствами и пр.).

Относительной новизной отличается классификация функций, в основе которой лежит **принцип разделения государственных властей** на власть законодательную, исполнительную и судебную. В этой связи рассматриваются три функции государства — законодательная, исполнительная, судебная. Иногда выделяется четвёртая, надзорная функция и соответствующая ей ветвь власти. Подчеркнём, что данная классификация соответствует функциональной деятельности только современных правовых государств. Она не может быть применена к государствам других исторических типов ввиду несвойственности им принципа разделения властей.

Наиболее распространена в юридической литературе классификация функций **по их направленности**. В соответствии с этим критерием выделяют внутренние и внешние функции государства. *Внутренние функции* направлены на решение внутренних задач страны, а *внешние* — на установление и поддержание взаимовыгодных отношений с другими государствами, мировым сообществом в целом.

Внутренние и внешние функции государства

Внутренние функции. В правоведении общепринят подход к рассмотрению внутренних функций в зависимости от того, *какая область общественных отношений* подвергается воздействию со стороны государства. На этом основании чаще всего выделяют следующие функции: экономическую; социальную; экологическую; политическую; обеспечения прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка; информационную.

Экономическая функция в обществе с распределительной и рыночной экономикой проявляется по-разному. В обществе с *распределительной экономикой* государство, как вы знаете, выступает собственником основных средств производства. Опираясь на эту базу, оно централизовано и монопольно регулирует экономические отношения, планирует производство и распределяет его продукцию в масштабах всей страны, берёт на себя функцию регулирования и торгового обслуживания населения. В условиях *развитых рыночных отношений*, свободы предпринимательской деятельности, многообразия и равенства всех форм собствен-

ности антиправовое вмешательство государства в экономику не допускается. Государство вырабатывает экономическую политику; формирует государственный бюджет и контролирует его расходование; управляет предприятиями и организациями, составляющими государственную собственность; устанавливает правовые основы рынка. В частности, создаются законы по охране существующих форм собственности, защите прав и интересов граждан-акционеров, вкладчиков, потребителей, принимается антимонопольное законодательство. Наряду с этим осуществляется государственное лицензирование производства ряда товаров и торговли этиими товарами, контроль над экспортом и импортом отдельных товаров, стимулируется через льготный налоговый режим развитие приоритетных отраслей экономики. Следовательно, государственное регулирование экономических отношений осуществляется прежде всего правовыми, организационными и экономическими методами. В периоды экономических кризисов и на переходных этапах вмешательство государства в экономику может усиливаться.

Социальная функция многообразна и охватывает широкий круг проблем. Её главное назначение — устраниТЬ или смягчить возможную социальную напряжённость в обществе. В этой связи государство должно устанавливать минимальный размер оплаты труда, гарантировать занятость трудоспособного населения, а также социальную защиту тех, кто в ней нуждается, а именно: пожилых людей, инвалидов, многодетных семей, детей-сирот, студентов, беженцев, безработных, вынужденных переселенцев и др.

Социальная функция предполагает и государственную политику в области здравоохранения, образования, науки и культуры. Она осуществляется в форме государственной поддержки (финансовой, материальной, программной и др.) соответствующих учреждений. Подчеркнём, что социальная функция связана с понятием социального государства, деятельность которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Для выполнения социальной функции государство развивает систему государственных служб, создаёт фонды, предназначенные для выплаты пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Оно разрабатывает и реализует программы, стабилизирующие занятость населения и сокращающие безработицу.

В развитых странах социальная функция государства регулируется особой отраслью права — социальным правом. Например, в ФРГ уже многие годы действует Социальный кодекс, в котором сведены воедино (кодифицированы) нормы о различных видах социальных льгот

и социального обеспечения, о формах социальной помощи (жертвам войны, семьям военнослужащих, молодёжи и т. д.). В Российской Федерации государство осуществляет свою социальную функцию пока ещё недостаточно полно и последовательно.

К социальной функции непосредственно примыкает *экологическая функция*. Она приобретает большую значимость в условиях ухудшения экологической обстановки во всём мире, в частности в результате экологических катастроф и интенсивной эксплуатации природных ресурсов. Вредные последствия такой деятельности требуют постоянного вмешательства государства. Оно устанавливает правовой режим природопользования, принимает меры при экстремальных экологических ситуациях: проводит спасательные работы, оказывает помощь жертвам бедствий и т. д.

Следует отметить, что в последнее время экологическая функция переросла рамки отдельных стран и приобрела международный масштаб, превратившись в проблему спасения всей планеты, сохранения человечества.

Политическая функция состоит в предотвращении межнациональных конфликтов, создании необходимых и достаточных условий для реализации принципа народовластия, формирования гражданского общества.

С политической функцией тесно связана *функция обеспечения прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка*. Под правопорядком понимается реальное состояние общественных отношений, регулируемых нормами права. Единичным актом правопорядка является правомерное поведение конкретного субъекта права, равно как и единичным актом его подрыва (деформации) служит противоправное поведение. Господство правомерного поведения приводит в итоге к желанному для всех спокойствию и общественной безопасности. В последние десятилетия в демократических государствах приобрела особую актуальность проблема надёжного обеспечения и защиты прав и свобод человека, без чего невозможен демократический правопорядок. Статья 2 Конституции РФ гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Поэтому функция охраны правопорядка модифицируется и становится функцией государства по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, охране правопорядка.

Информационная функция является относительно новой функцией государства. Она появилась в связи с быстро развивающейся информатизацией общества, созданием баз данных, всемирных информационных систем, форми-

рованием общемирового информационного пространства. Данная функция реализуется через различные каналы связи (государственные средства массовой информации, непосредственное общение народа с политическими деятелями и пр.). Государство информирует общество о своей повседневной работе, её результатах и перспективах, о состоянии дел внутри государственного аппарата и т. д. Передача этой информации создаёт необходимые условия для нормального функционирования общества, всех ветвей государственной власти. К сожалению, информирование граждан не всегда бывает полным и объективным, нередко предпринимаются попытки манипулировать общественным сознанием.

Следует отметить, что наряду с традиционным подходом к изучению внутренних функций государства существует и новый (нетрадиционный) правовой подход. В соответствии с ним функции государства рассматриваются, исходя из специфики государственного воздействия на общественные отношения. Суть специфики — в установлении государственно-правового порядка в различных областях общественных отношений, его практическая реализация и защита. На этом основании выделяются *три* внутренние функции государства: правоустановительная, правореализаторская и правозащитная.

Правоустановительная функция — это деятельность государства по установлению всех источников и норм действующего права (издание законов и иных нормативно-правовых актов, официальное признание и закрепление приоритетного значения прав и свобод человека и пр.). Значение этой функции обусловлено внутренним единством и неразрывной связью права и государства.

Правореализаторская функция — это деятельность государства по претворению в жизнь установленного права. Смысл этой функции состоит в том, чтобы установленное право было подлинно действующим правом, чтобы его нормы соблюдались как в деятельности самого государства, так и в поведении граждан.

Правозащитная функция — это деятельность государства по защите прав и свобод человека, правопорядка во всех сферах общественной жизни. Важным аспектом правозащитной деятельности является борьба с правонарушениями и преступностью, осуществление соответствующих профилактических мероприятий.

Подчеркнём, что изложенный подход не получил ещё широкого отражения в юридической литературе.

Внешние функции представляют собой основные направления деятельности государства на международной арене. К ним относятся: функция обороны страны, функци-

ция интеграции в мировую экономику и взаимовыгодного сотрудничества, функция обеспечения мира, функция сотрудничества с другими государствами по глобальным проблемам современности и поддержанию мирового правопорядка.

Функция обороны страны обеспечивает отражение вооружённой агрессии, защиту территориальной целостности государства, внешнюю безопасность страны. С учётом геополитического положения России в основу концепции обороны страны положен принцип создания относительно небольших, но достаточно мощных вооружённых сил, готовых к оперативному использованию в районах, где возникает угроза безопасности России.

Функция интеграции в мировую экономику и взаимовыгодного сотрудничества связана с интернационализацией мировой экономики, формированием мирового рынка и направлена на установление и развитие равноправных экономических, политических, культурных и других отношений всех государств мирового сообщества.

Функция обеспечения мира предполагает сохранение мира во всём мировом пространстве, исключение локальных и мировых войн, разрешение международных конфликтов и противоречий мирными, дипломатическими средствами, отказ от использования ядерного и другого оружия массового поражения.

Функция сотрудничества с другими государствами по глобальным проблемам современности и поддержанию мирового правопорядка является самой многообразной.

Во-первых, в содержание данной функции входит сотрудничество государств по решению проблем, которые затрагивают интересы всего человечества. К числу таких глобальных проблем относятся: сырьевая, энергетическая, экологическая и др.

Во-вторых, эта функция связана с обеспечением мирового правопорядка и предполагает координацию действий мирового сообщества в борьбе с чудовищным по своим последствиям международным терроризмом, а также с международной, особенно организованной, преступностью (контрабандой, наркобизнесом и пр.).

В-третьих, функция обеспечения мирового правопорядка охватывает и такую сферу, как участие мирового сообщества в решении межнациональных конфликтов. Они обычно сопровождаются нарушением прав человека, интересов национальных меньшинств, что требует международного вмешательства. В случае грубейших массовых нарушений прав человека, т. е. совершения международных преступлений, наступает ответственность перед международными судебными органами.

Итак, мы рассмотрели функции государства. В заключение подчеркнём, что в современных условиях усиливается взаимосвязь и взаимозависимость между внутренними и внешними функциями.

Вопросы для самопроверки

1) В чём суть понятия «функции государства»? 2) Какие классификации функций вам известны? 3) Чем отличается традиционный подход к рассмотрению функций государства от подхода нетрадиционного? 4) В чём суть и значимость каждой из внутренних и внешних функций государства? 5) Почему внутренние и внешние функции взаимосвязаны между собой?

Задания

1. Составьте и заполните в тетради таблицу «Классификация функций государства».
2. Изобразите в виде схемы в тетради внутренние и внешние функции государства.
3. В Скандинавских странах государственно-правовое регулирование нацелено на достижение экономической стабильности и перераспределение доходов в пользу наименее обеспеченных слоёв населения. Государства, выступая равноправными хозяйствующими субъектами, берут на себя ответственность за создание достойных условий жизни своих граждан и достигают при этом значительных результатов. Выскажите предположение о методах деятельности скандинавских государств. Являются ли эти государства социальными? Аргументируйте ответ.
4. Некоторые учёные к числу функций государства относят культурную функцию. На основе какого подхода она выделяется и в чём её суть?
5. На уроке обществоведения возник спор. Один из его участников утверждал, что государство, помимо указанных в параграфе функций, имеет ещё одну — функцию налогообложения. Другой отмечал, что налоги являются основой выполнения задач, средством и условием осуществления функций государства, но не самостоятельной функцией. Сбор налогов, по его мнению, — это задача законодателей и функция налоговых органов государства, а не государства в целом. К какому мнению участника спора вы присоединились бы и почему?
6. Подберите материал из периодической печати, Интернета о реализации Российской государством внешнеполитических функций. Сделайте небольшое сообщение на тему «Внешнеполитическая деятельность Российской Федерации на современном этапе».

7. Проанализируйте материалы «Российской газеты» за месяц. На основе проведённого исследования охарактеризуйте правоустановительную функцию государства за истекший срок.

8. В мире существует более ста международных организаций, которые занимаются охраной окружающей среды. Из них наиболее известными являются: Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), ставящее своей целью обеспечение ядерной безопасности и защиту окружающей среды; Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), которая занимается борьбой с загрязнением воздуха; Всемирная метеорологическая организация (ВМО), реализующая климатическую программу и службу погоды. Продолжите этот перечень, опираясь на знания, полученные из разных школьных предметов и средств массовой информации.

Мысли мудрых

«Государство существует не для того, чтобы превратить земную жизнь в рай, а для того, чтобы помешать ей окончательно превратиться в ад».

*В.С. Соловьёв (1853—1900),
русский философ*

«Если государство управляетя согласно с разумом, постыдны бедность и нужда; когда государство не управляетя согласно с разумом, постыдны богатства и почести».

*Конфуций (ок. 551—479 до н. э.),
китайский философ*

§ 6. Гражданское общество

Что необходимо для существования гражданского общества? Какие задачи призвано решать гражданское общество?

Почти во всех странах в течение многих столетий сфера свободы человека и общества была чрезвычайно узкой, государство распространяло своё влияние практически на все стороны общественного бытия, поставив под свой контроль даже частную жизнь людей. Но чем дальше шло развитие общества, тем тягостнее становилась его полная зависимость от государства, тем отчётливее ощущалась потребность в свободе.

Понятие гражданского общества

Возникновение понятия «гражданское общество» связано с Новым временем, с масштабными изменениями в общественной жизни, приведшими к новому взгляду на мир, человека и, как следствие, к новым общественным ценностям. Свобода мысли, творчества, предпринимательства, передвижения — отныне всё это мыслится как важнейшее условие прогресса, а прогресс представляется неизбежным и необратимым процессом. В это время в трудах философов Г. Гроция, Т. Гоббса, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и других появляется понятие «гражданское общество», которое по отношению к понятию «государство» является относительно самостоятельным, поскольку эти философы исходят из того, что все члены общества формально равны и свободны и публичная власть не вмешивается в отношения, складывающиеся между частными лицами. Идея организации граждан для защиты своих интересов от вмешательства государства получила широкое распространение. Но наиболее глубоко она раскрыта в трудах английского философа Дж. Локка и немецкого философа И. Канта. Именно в их работах получила развернутое теоретическое обоснование мысль о том, что государство существует для человека, а не наоборот. Единственная цель, оправдывающая существование государства, — это создание условий для того, чтобы человек мог реализовать свои собственные планы и стремления. Так, по мысли И. Канта, гражданская свобода, являющаяся непременным условием самосовершенствования человека, развития у него чувства собственного достоинства, возможна только при наличии правового гражданского общества.

За прошедшие столетия идея гражданского общества не только не была отвергнута, но в некоторых странах гражданское общество из идеи постепенно превращается в мощный институт. Многочисленные теоретические исследования гражданского общества позволили сформулировать его определение, согласно которому **гражданское общество** — это относительно независимая от государства сфера жизнедеятельности людей, общественных отношений, в которые вступают свободные индивиды, преследующие свои частные цели и интересы.

Для того чтобы человек мог поставить, а тем более реализовать свои частные цели, чтобы для их достижения он мог, а главное, захотел вступать в неподотчётные государству и относительно от него независимые общественные отношения (союзы, ассоциации, общества, партии и т. п.), т. е. для того чтобы существовало и

развивалось гражданское общество, необходимо **наличие ряда условий**.

Одним из непременных условий является признание *естественных и неотъемлемых прав человека и гражданина*, превращение этих прав в одну из важнейших социальных ценностей, обеспечивающих его свободу. Другим необходимым условием существования гражданского общества является наличие *частной собственности*, которая позволяет индивиду свободно распоряжаться результатами своего труда, ставить свои частные цели и реализовывать свои интересы и тем самым обеспечивает автономию человека от государства, дистанцирует его от государства. Именно это свойство частной собственности позволило Г. Гегелю охарактеризовать её как «наличное бытие свободы».

Но, как известно, распорядиться результатами своего труда, поставить и реализовать свои собственные цели возможно только в том случае, если в государстве существует экономическая свобода, действуют рыночные отношения. Безусловно, всё это невозможно без демократии, которая предполагает разделение властей, политический и идеологический плюрализм, свободу мнений, печати, независимость средств массовой информации, наличие легальной политической оппозиции. Поэтому следующим не менее значимым условием существования гражданского общества выступает *правовое государство*, основанное на принципах равенства всех перед законом, независимого правосудия, правовой защищённости граждан.

Таким образом, гражданское общество невозможно при антидемократических политических режимах, характеризующихся подавлением прав и свобод граждан, даже если в государстве признаётся частная собственность и существуют рыночные отношения, поскольку для существования гражданского общества необходима совокупность *правовых, экономических и идеологических условий*.

Элементы гражданского общества

Как уже говорилось ранее, формирование гражданского общества было связано с появлением новых общественных отношений, с выходом на авансцену общественного развития буржуазии, существование которой обусловили собственность, инициатива, предприимчивость, что невозможно без свободы. Революции, прокатившиеся по Европе и Америке, привели не только к появлению республик, но и, что не менее важно, к изменению отношений между человеком и государством: вместо подданного появляется гражданин, наделённый правами и свободами. С этого

го времени начинается формирование гражданского общества — сфера деятельности свободных индивидов, преследующих свои частные цели и интересы в рамках общего для всех правопорядка.

Сфера гражданского общества состоит из различных по характеру и задачам элементов. К ним относятся собственность, труд, предпринимательство, политические партии, профсоюзы, творческие ассоциации, религиозные общины, научные организации, школа, семья, система средств массовой информации и др.

Поскольку в одном параграфе школьного учебника невозможно рассмотреть все элементы гражданского общества, мы остановимся на самых массовых. Так, например, местное самоуправление является одним из значительных среди них. *Местное самоуправление* — это негосударственная форма выражения народовластия, осуществляемого определённым территориальным сообществом населения при самостоятельном решении вопросов местного значения.

Из истории вы помните о крестьянских общинах, на протяжении столетий осуществлявших самоуправление в достаточно больших социальных группах. Вы знаете о возникновении городского самоуправления в средневековых городах Западной Европы, вы знаете о земствах, появившихся в России во второй половине XIX в. С момента своего появления местное самоуправление всегда играло заметную роль в общественной жизни. С ним связан расцвет средневековых городов, возникновение муниципальных больниц, школ, строительство дорог и т. д. Заметный след деятельности местного самоуправления обусловлен тем, что круг его участников очень широк, поскольку эта форма народовластия является одним из наиболее доступных для частных лиц способов реализовать свои цели и интересы.

В современной России местное самоуправление также является формой народовластия, и согласно статье 12 Конституции РФ оно не входит в систему органов государственной власти, следовательно, это — негосударственное образование. Основной Закон определяет круг вопросов, входящих в компетенцию органов местного самоуправления, которое самостоятельно управляет муниципальной собственностью, формирует и расходует местный бюджет, осуществляет охрану общественного порядка, устанавливает местные налоги и сборы, решает другие вопросы, являющиеся важными для конкретного территориального сообщества (например, проблемы телефонизации, газификации, развития инфраструктуры, защиты экологии и т. д.).

Следующим важнейшим элементом гражданского общества являются *различные общественные объединения*, в число которых входят политические партии, благотворительные организации, союзы, ассоциации и т. д. Правовая основа деятельности общественных объединений закреплена в Конституции РФ, а также в Законе «Об общественных объединениях», в которых гарантируется свобода их деятельности и их добровольный характер.

В Федеральном законе «Об общественных объединениях» раскрывается содержание понятия *общественное объединение*: «Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения». Помимо интересов, определяющих направление и характер деятельности общественных объединений, они могут различаться и по охватываемой ими территории. Так, среди них есть объединения общероссийские, межрегиональные, региональные и местные.

При всём различии общественных объединений есть то, что их объединяет и делает активной силой общества. Такими *общими чертами* являются массовость, добровольность, демократическая система управления, а также то, что возникновение объединений обусловлено инициативой неравнодушных, заинтересованных людей, их собственными потребностями, которые могут быть чрезвычайно разнообразными. Одни стремятся объединиться для того, чтобы в чём-то помочь себе, добиться реализации каких-то значимых для себя целей. Например, получить компенсацию за вред, причинённый недоброкачественным товаром, или получить помочь в приобретении и последующем воспитании породистого щенка. Другие объединяются для того, чтобы оказывать помощь людям, попавшим в беду. К числу таких организаций относятся благотворительные, причём некоторые из них давно уже стали международными, например Красный Крест или Врачи без границ и многие другие. В нашей стране существуют разнообразные общественные организации, среди них Союз солдатских матерей, Общество защиты прав потребителей, общество «Мемориал», Союз журналистов, Союз кинематографистов, Союз предпринимателей. К общественным организациям относятся и клубы по интересам, например клуб филателистов, собаководов, различные фитнес-клубы и множество других.

Автономность общественных объединений обеспечивается не только Конституцией РФ, но и Законом «Об общественных объединениях», который запрещает вмешательство органов государственной власти, в том числе

и государственных чиновников различного ранга, в деятельность общественных объединений. Этот же закон предоставляет данному элементу гражданского общества достаточно широкий круг прав, среди которых такие, как право на участие в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, право выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти, право на митинги, демонстрации, пикетирование и т. п. Очень важными являются права, позволяющие общественным объединениям распространять информацию о своей деятельности, создавать свои собственные средства массовой информации, а также осуществлять издательскую деятельность.

Общественным объединениям предоставлена возможность защищать в органах государственной власти права и законные интересы своих членов и участников, а также других лиц. Таким образом, общественные объединения могут активно участвовать в жизни страны, предоставляя возможности гражданам и негражданам реализовывать свои интересы и потребности. Но возможности могут превратиться в реальность только в том случае, если не на словах, а на деле осуществляется политический и идеологический плюрализм, свобода мнений, обеспечивается свобода печати, независимость средств массовой информации. Необходимым условием, обеспечивающим существование гражданского общества, является правовое государство, в котором все равны перед законом, существует независимое правосудие и правовая защищённость граждан.

Важным элементом гражданского общества являются политические партии, деятельность которых закреплена Конституцией России и регулируется Федеральным законом «О политических партиях Российской Федерации». Круг интересов людей, являющихся членами политической партии, связан с определёнными политическими идеями и целями, которые реализуются в программных документах, а также в выдвигаемых требованиях, принимаемых проектах решений, проводимых мероприятий. Само название «политическая партия» свидетельствует о том, что, будучи элементом гражданского общества, она не только открыто отстаивает свои цели и интересы, но и стремится к непосредственному участию в государственной власти, формированию её структур и тем самым реализует важнейшие политические права граждан.

Политические партии являются выразителями интересов и мнений различных социальных слоёв и групп населения. Пользуясь установленным Конституцией РФ политическим и идеологическим плюрализмом, свободой

мнений, печати, независимостью средств массовой информации, в ходе борьбы за власть политические партии выступают с критикой проводимой политики, предлагают альтернативные пути решения насущных общественных проблем, формируют общественное мнение, способствуют развитию политической культуры. Так же как и другие общественные организации, в орбиту своей деятельности они втягивают большое количество людей, что обеспечивает им поддержку на выборах. Но особенно значимым ресурсом обладают политические партии, получившие места в парламенте в результате победы на выборах.

Очень существенным элементом гражданского общества является его *экономическая структура*, в которой обязательно должны быть представлены различные формы собственности: частная, государственная, муниципальная. В нашей стране после многих лет отрицания частной собственности как необходимого условия свободы личности в Конституции 1993 г. появилась статья, закрепляющая эту форму собственности наряду с государственной, муниципальной и др. Одновременно Конституция РФ признаёт и право на свободное использование частной собственности для любой не запрещённой законом деятельности. Названные конституционные положения способствовали возникновению рынка, который неотделим от конкуренции, обуславливающей развитие производства, повышение качества предлагаемых товаров и услуг.

Очень существенно то, что Конституция закрепила не только право частной собственности, но и её гарантии. Так, статья 35 содержит положение о том, что «никто не может быть лишён своего имущества иначе как по решению суда».

Как известно вам из курса обществоведения, рынок — это не только свободное движение товаров и услуг, но и свобода труда, связанная с правом распоряжения своими способностями, с выбором рода деятельности и профессии. Это также закреплено в Конституции России. «Принудительный труд запрещён», — говорится в части 2 статьи 37, а в частях 3—5 данной статьи закреплены требования к безопасности труда и права работников (например, право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, в том числе и таких, как забастовка).

Само по себе наличие частной собственности не гарантирует появления гражданского общества, но без неё невозможно развитие социальной инициативы и активности граждан, появление широкого социального слоя, называемого средним классом. Именно этот слой во всех демократических обществах выступает в качестве стаби-

лизатора общественных отношений, носителя культуры и традиций общества. Средний класс заинтересован и в общественной стабильности, и в классовом мире, и в законах, одинаково защищающих как работника, так и работодателя, и в законах, позволяющих найти компромиссные решения. Одновременно этот класс заинтересован и в других свободах, например в свободе СМИ, поскольку они позволяют ему вести диалог с властью.

Взаимодействие гражданского общества, права и государства

Как следует из определения понятия «гражданское общество», оно является относительно независимой от государства областью жизнедеятельности людей. Эта относительность независимости связана с тем, что гражданское общество неотделимо от государства, и поэтому его деятельность опирается на право. Наряду с этим гражданское общество — это саморегулирующаяся социальная система, способная самостоятельно определять то, что для неё необходимо, а также и то, что представляет вред. Однако нельзя противопоставлять гражданское общество и государство; важно определить баланс между правовыми основами гражданского общества и пределами его автономии, саморегулирования. Это возможно лишь в условиях демократии.

Какова же роль государства применительно к гражданскому обществу? Во-первых, создание правовой основы для его деятельности, обеспечение свободы, безопасности и прав человека. Во-вторых, развитие коммуникаций: связь (почта, телеграф, телефон, а теперь ещё и Интернет), транспортные артерии — железные, автомобильные дороги и т. д.

Для создания правовой основы необходима система законодательства, гарантирующая свободу, безопасность, защиту прав и свобод человека. Государство призвано обеспечить законность, т. е. строгое и неуклонное соблюдение законов и других нормативно-правовых актов всеми без исключения органами государства, должностными лицами, общественными объединениями и гражданами. В усилении режима законности особую роль играет деятельность суда, а также правоохранительных органов, прокуратуры, милиции, адвокатуры.

Законность, уважение прав и свобод человека — необходимые условия для функционирования свободного рынка. Решение этой проблемы возможно, если создана соответствующая правовая база, обеспечивающая развитие цивилизованной конкуренции. Например, во многих стра-

нах, в том числе и в России, существуют законы, направленные против монополий. Антимонопольные законы — важный элемент правовой системы, поскольку монополии в не меньшей степени, чем тоталитарные режимы, заинтересованы в подавлении гражданского общества, свидетельством чему является, например, очень тесное сотрудничество немецких монополий с существовавшим фашистским режимом. Развитию свободного рынка также служат законы, обеспечивающие свободное передвижение рабочей силы, товаров и услуг, эффективную бюджетную и налоговую политику, в частности предоставление налоговых льгот малому и среднему бизнесу. Цели развития свободного рынка будет служить и выполнение государством своей социальной функции — повышение социальной защищённости граждан.

Итак, гражданское общество невозможно без демократии, правового государства, свободного рынка и наличия реальных и защищённых законом прав и свобод человека и гражданина. Одновременно существование гражданского общества обеспечивает дальнейшее развитие демократии, правового государства, свободного рынка и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Вопросы для самопроверки

- 1) Чем обусловлено появление идеи гражданского общества?
- 2) Дайте определение понятия «гражданское общество».
- 3) Понятие «гражданское общество» определяется как относительно независимая от государства область жизнедеятельности людей. Что обеспечивает независимость гражданского общества от государства?
- 4) Когда и почему начинается формирование гражданского общества?
- 5) Что называют местным самоуправлением? Каковы возможности его влияния на общественную жизнь?
- 6) Что общего у всех общественных объединений? Почему общественные объединения являются активной общественной силой?
- 7) Почему нельзя противопоставлять гражданское общество и государство? Какие задачи должно решить государство для существования и развития гражданского общества?

Задания

1. В параграфе говорится, что политические партии, получившие места в парламенте, обладают мощным ресурсом. Объясните, в чём преимущества политической партии, победившей на выборах, как института гражданского общества.

2. Объясните, почему средний класс является самой активной силой гражданского общества.
3. Выскажите ваше мнение, почему монополии не заинтересованы в развитии гражданского общества.
4. Объясните, каково значение развития коммуникаций (различных видов связи, транспортных линий) в стране для гражданского общества.
5. Какие общественные организации современной России вам известны? Соберите информацию о деятельности трёх-чётырех из них и докажите, что данные организации являются институтами гражданского общества.
6. Сопоставьте такие элементы гражданского общества, как местное самоуправление и политические партии: что между ними общего, в чём различие? На основе сопоставления сделайте вывод о роли каждого из этих элементов в общественной жизни.
7. Как вы думаете, заинтересован ли государственный аппарат в существовании гражданского общества? Обоснуйте свою точку зрения.
8. Чем вы можете объяснить тот факт, что в странах развитой демократии государство способствует развитию гражданского общества?
9. Как вы думаете, есть ли гражданское общество в современной России? Аргументируйте свою точку зрения.

Мысли мудрых

«Не государство — где владыкою один».

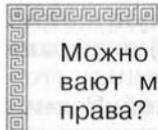
Софокл (496—406 до н. э.),
древнегреческий драматург

«Если правительство опирается на всеобщую волю, свобода каждого отдельного гражданина становится делом, важным для всех».

Томас Джефферсон (1743—1826),
американский просветитель,
политический деятель, 3-й президент США

Глава II. ФОРМА И СТРУКТУРА ПРАВА

§ 7. Право в системе социальных регуляторов



Можно ли придумать норму? Почему право называют моральным минимумом? Кто был «праородителем» права?

Все действующие в обществе нормы (социальные регуляторы), взаимосвязанные и дополняющие друг друга, представляют собой систему социального регулирования. Элементом этой системы является право. Выявить его отличительные особенности можно путём сопоставления с особенностями других социальных регуляторов.

Социальные и технические нормы

Понятие **норма** в переводе с латыни означает «руководящее начало», «правило», «образец». Современная наука довольно широко трактует это понятие. В норме видят признанный обязательным порядок, стандарт, образец. Норму определяют как форму регуляции и контроля различных систем — биологических, технических, социальных. Норма устанавливает границу (меру) возможного и должного. Она в концентрированном виде выражает объективную потребность общества в упорядочении действий и взаимоотношений людей.

В юридической науке весь массив действующих в обществе норм принято разделять на две большие группы: технические и социальные нормы. Обе эти группы норм регулируют человеческую деятельность — это их общий признак. Граница же между группами определяется прежде всего спецификой тех объектов, на которые направлено регулирование (как выражаются в науке, предметом регулирования).

Технические нормы определяют научно обоснованные способы обращения человека с различного рода техникой, орудиями труда, техническими процессами (такие отношения можно выразить формулами «человек и орудия труда», «человек и машина», «человек и производство»).

Особенность технических норм в том, что они регулируют отношения людей по поводу неодушевлённых предметов с целью обеспечения порядка их эксплуатации, недопущения нарушения технической безопасности и т. д.

Не следует путать технические нормы с законами природы: законы природы действуют объективно, независимо от сознания и воли людей; все технические нормы сознательно, целенаправленно вырабатываются людьми на основе научного постижения закономерностей процессов, происходящих в сфере природы и техники.

В сферу профессиональных интересов правоведов обычно не входит изучение технических норм. Однако существует целый ряд таких норм, которые получают закрепление в правовых актах, а значит, обретают юридическую силу. Действуют эти нормы, как правило, в сфере материально-технического производства и управления. К ним относят, например, нормы эксплуатации всех видов транспорта, атомных станций, противопожарной безопасности, хранения и перемещения взрывчатых и токсических веществ, обращения с оружием и т. д. Эти нормы исходят от государства, выражают его волю, закреплены в специальных нормативных актах и обеспечиваются силой государственного принуждения. Правоведы иногда называют их *технико-правовыми*. Нарушение технико-правовых норм влечёт юридическую ответственность, что связано с повышенной общественной опасностью объектов регулирования. Представьте себе, что может произойти, когда нарушаются правила пользования, например, электроприборами. А если подумать о нарушении правил обращения, скажем, с химическим оружием или с ядернымтопливом?

Однако не все технические нормы поддерживаются правом, например нормы, действующие в бытовой сфере (правила приёма лекарств, пользования домашними приборами — телевизором, радиоприёмником, музыкальным центром, пылесосом и т. д.). Нарушение таких норм чаще всего не связано с юридической ответственностью.

Отдельно следует сказать о нормах, определяющих отношение людей к животному миру. Эти нормы получили закрепление в специальных правовых актах (например, в Федеральном законе «О животном мире», 1995), в Кодексе РФ об административных нарушениях (2001). За их нарушение предусматривается юридическая ответственность.

Можно ли эти нормы отнести к технико-правовым или причислить к социальным? Здесь есть проблема. Некоторые правоведы утверждают, что это социальные нормы, объектом которых является животный мир. А регулируют они отношения субъектов по поводу животного мира. Другие признают, что речь, безусловно, идёт о живых существах, а не о технике. Однако полагают, что отношения между человеком и животными, строго говоря, нельзя назвать социальными. И всё-таки из круга социальных

ценностей они не выпадают, причём ценность таких отношений мы, люди, осознаём всё глубже и глубже. Поэтому вполне логичным представляется предложение ряда правоведов называть подобные отношения *естественно-правовыми*.

Где есть общество, там должны быть и правила общежития — **социальные нормы**. Складываются они объективно, в результате совместной жизнедеятельности людей. Это касается всех социальных норм — и правовых, и неправовых. Поскольку такие нормы регулируют отношение человека к другим людям, их можно выразить формулами «человек и человек», «человек и общество».

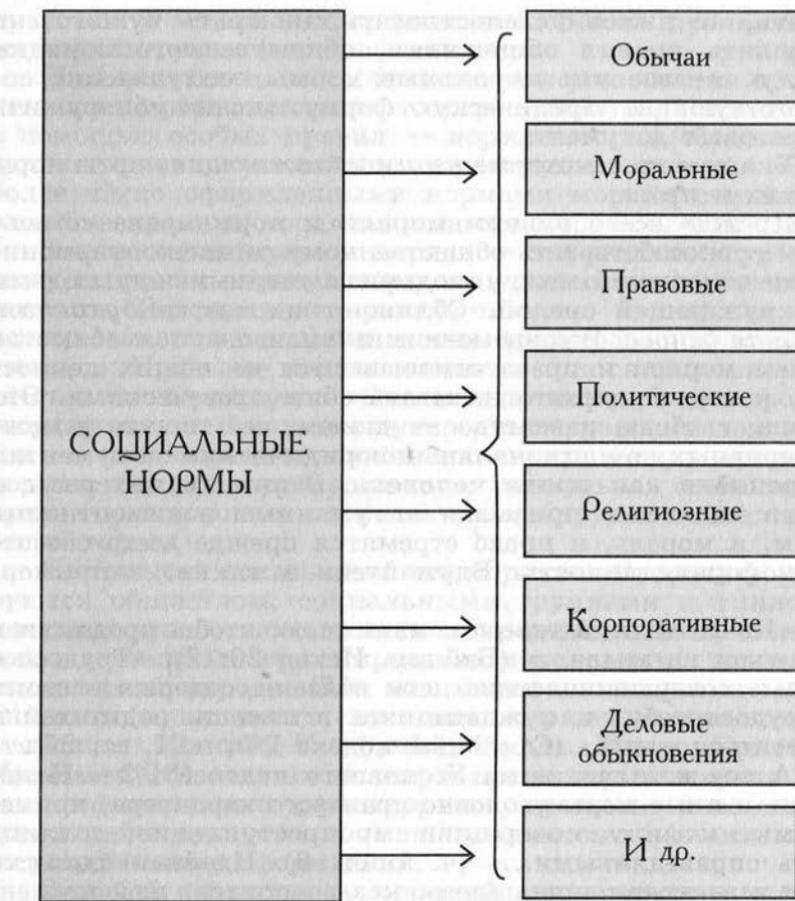
Выделяют целый ряд признаков социальных норм. Отметим хотя бы три. Во-первых, социальные нормы представляют *образец* (стандарт) поведения, типичного для данного времени и среды. Причём это, как правило, образец *общественно полезного* (позитивного) поведения. Во-вторых, нормы определяют *границу* (меру) возможного и должного поведения. И в-третьих, служат средством *контроля* за поведением людей. В целом же социальные нормы *защищают общество* от хаоса и произвола, помогают направлять поведение людей в нужное русло. В этом и заключается их особая социальная ценность.

Социальные нормы многообразны, что связано с предметом их регулирования — различными сторонами общественных отношений. Юридическая наука не вдаётся в подробную классификацию социальных норм. Наиболее общая их классификация: обычаи (нравы, традиции, привычки, обряды, ритуалы), моральные, правовые, политические, религиозные и корпоративные нормы, деловые обыкновения (см. схему, с. 63).

Чтобы понять специфику норм права, следует сопоставить их с некоторыми другими социальными регуляторами (нормами).

Право и мораль

Из курса основной школы вы знаете, что мораль принято характеризовать как систему особых, духовных правил — *моральных норм*. Они помогают регулировать поведение человека, способствуют гармонизации его отношений с другими людьми, с самим собой (самоорганизация, самоопределение), с окружающей средой. Оценку поведения людей мораль осуществляет с помощью особых понятий (моральных категорий) *добра* и *зла*. Соблюдая нормы морали, человек творит добро, нарушая их, творит зло. Моральный контроль при этом осуществляется силой общественного мнения и совести.



Особое свойство морали — «присутствовать» везде, где действует человек, «проникать» во все сферы жизни общества (экономическую, политическую и т. д.) и давать моральную оценку действиям людей (добрые или злые, одобряемые или осуждаемые).

Очень часто правоведы проводят сравнение между правом и моралью как наиболее близкими социальными регуляторами. Не случайно крупнейшие русские мыслители В.С. Соловьев и И.А. Ильин подчёркивали, что право — это моральный минимум, или юридически оформленная мораль.

Действительно, эффективное правовое регулирование невозможно без опоры на мораль. Большинство норм права, содержащих запреты (особенно в уголовном праве), направляют к морали. Не совершать насилия над личностью, не оскорблять человека, не лгать, не кле-

ветать, не лжесвидетельствовать, не брать чужого, не нарушать правил общежития, общественного порядка и т. д. — все эти моральные нормы, получившие соответствующую юридическую форму, можно обнаружить в правовых документах.

Укажем на некоторые *взаимосближающие* черты норм морали и права.

Прежде всего у норм морали и норм права *единая цель* — способствовать общественному согласию, гармонизации отношений между людьми, а также между людьми и окружающей средой. Сближает их также *духовная, идеяная основа*. В современном цивилизованном обществе нормы морали и права основываются на **общих ценностях**, которые принято называть общечеловеческими. Это жизнь, свобода, равенство — словом, всё то, что в международных и национальных юридических документах закреплено как **права человека**. Защищая интересы и права человека, призывая к гуманным взаимоотношениям, и мораль, и право стремятся прежде всего обеспечить **справедливость**. Вдумайтесь в такие, например, строки:

«Почтай отца твоего и мать твою, чтобы продлились дни твои на земле...» (Библия. Исход 20:12); «Трудоспособные совершеннолетние дети обязаны содержать своих нетрудоспособных, нуждающихся в помощи родителей и заботиться о них» (Семейный кодекс РФ, ч. 1, ст. 87).

А вот извлечение из Уголовного кодекса РФ: «Наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми...» (ч. 1, ст. 6). Идейная близость морали и права видна здесь, как говорится, невооружённым глазом.

Безусловно, духовная основа морали в отличие от права много шире: не отменяя справедливости, мораль не ограничивается ею, позволяет и даже предполагает проявление «милости к падшим». Наряду со справедливостью в её духовном арсенале есть и милосердие, и сострадание, и великодушие, и многое другое. В то время как право обязано оставаться в рамках справедливости всегда. Не случайно в правоведении применяют такие его определения, как «всеобщая справедливость», «справедливость, имеющая силу закона». Выходя за рамки справедливости, право рискует утратить своё объективное свойство — быть равной для всех мерой свободы.

Есть основание говорить и о близости *воспитательного воздействия* норм морали и норм права. Эти социальные регуляторы способствуют формированию внутреннего убеждения в необходимости добровольного соблюдения

правовых и моральных предписаний. В этом проявляется социокультурная функция этих норм.

Наконец, очень часто отмечается *нормативная оформленность* права и морали, т. е. регулирование поведения с помощью особых правил — норм, которые чётко определяют границы возможного и должного поведения. Наиболее чётко оформленными нормами морали считаются «золотое правило морали», а также моральные заповеди.

Тем не менее право и мораль — это разные, «суворенны» социальные регуляторы, каждый со своими особенностями. Их различие проявляется уже в том, как они *возникают* (т. е. в особенностях формирования) и *существуют*. Правовые нормы создаются или санкционируются только государством. Они всегда *закреплены* в форме государственных или международных правовых документов — в законах, подзаконных актах, международных нормах. *Связь с государством* — уникальная особенность права, позволяющая отличать его от других социальных регуляторов.

Нет смысла доказывать, что моральные нормы формируются обществом, социальными группами и т. д. самопроизвольно, *стихийно* по определённым духовным побуждениям, детерминированным условиями жизни и психологией народа. Или же создаются великими моралистами (к их числу, по мнению ряда специалистов, относятся Моисей, Конфуций, Будда, Иисус Христос, Мухаммед). В отличие от норм права нормы морали носят *неофициальный* характер, их существование не связано с волей государства, они не нуждаются в официальном государственном оформлении.

С особой ясностью различия обнаруживаются и в том, как *обеспечивается соблюдение* норм морали и норм права, а также в том, какие неблагоприятные последствия — *санкции* ожидают тех, кто нарушает эти нормы. Поскольку действие норм права обеспечивается силой государства, то в случае их нарушения применяются соответствующие санкции: от самых простых — замечаний, предупреждений, штрафов, административных взысканий — до самых строгих и суровых мер — лишения свободы и т. д. В этом и проявляется государственное принуждение.

А мораль? Какая сила обеспечивает соблюдение её норм? Каковы могут быть последствия их нарушения? На эти вопросы мы предлагаем ответить вам самим.

И, завершая сравнение, отметим различие морали и права *по сфере действия*. Право охватывает все важнейшие сферы общественной жизни. Однако вседесущая мораль не отстает от права и даже опережает его. Ведь через призму моральных категорий добра и зла оценивают

не только всю гамму общественных отношений, но и само право, одобряя или осуждая те или иные нормативно-правовые акты, состояние законности в целом.

Вместе с тем мораль имеет ещё и свою особую сферу регулирования — межличностные отношения дружбы, любви, взаимопомощи и т. д. Мораль проникает в такие далёкие уголки личных отношений, в такие сокровенные тайники души, скрытые мотивы поведения, которые не предназначены для посторонних глаз и ушей и уж конечно недоступны государственно-правовому регулированию. Как сказала однажды великая русская балерина Галина Сергеевна Уланова: «Жизнь моей души принадлежит только мне».

Таким образом, сфера правового регулирования уже сферы морального регулирования.

Право и другие социальные регуляторы

Право и политические нормы. Политические нормы характеризуют как правила поведения разнообразных субъектов политики, политических отношений. Круг их действий очень широк. Они регулируют отношения социальных групп, классов, граждан между собой или с государственной властью. Эти нормы опосредуют взаимодействие государства с другими политическими организациями и отношения внутри самой власти (между её ветвями). Политические нормы содержатся в различного рода государственных актах (декларациях, манифестах, конституции), а также в программных документах политических партий и движений. Существуют политические нормы, обладающие особой общественно-политической значимостью. Их называют *политическими принципами*, например принцип народовластия, равноправия народов, наций, государств, принцип разделения властей и т. д.

Право и политика традиционно *взаимосвязанные* явления. Так, конституция представляет собой ведущий политико-правовой документ, закрепляющий основные направления государственной политики, права и свободы граждан, их участие в государственной и политической жизни страны. В целом же большая часть внешней и внутренней политики реализуется через право, законы. Право служит выразителем, проводником этой политики.

Однако между правовыми и политическими нормами существуют *различия* и даже *противоречия*.

Вам уже известно, что в юридической науке давно обоснована идея первенства права над политикой (эти отношения чётко выражает формула «право выше власти»). Приоритет правовых норм стал непреложным прин-

ципом современной культуры. Тем не менее принцип этот постоянно нарушается. Характерная для политических норм острая конкуренция идей и программ не всегда протекает в рамках закона. Если же политические нормы не подкреплены правом (и моралью), если право не служит жёстким ограничителем политических действий, а права человека перестают быть средством контроля над действиями политиков, неизбежно возникает почва для беззакония и произвола.

Политика, политическая деятельность демонстрируют подчас примеры грубого нарушения правовых норм и принципов. Особенно ярко это проявляется в период выборов: подкуп и давление на избирателей, манипулирование общественным мнением, война компроматов, распространение ложной информации о соперниках, подтасовка результатов, пустые обещания кандидатов, проникновение во власть криминала и т. д.

Только право и мораль способны противостоять этим аномальным явлениям.

Право и обычай. Обычай — древнейший социальный регулятор, возникший вместе с появлением общества. Вы уже знаете, что право в значительной мере вырастало из обычаем. Складывается обычай *стихийно* в результате длительного, порой многовекового повторения. Переходя из поколения в поколение, он становится привычкой, традицией, второй натурой. К соблюдению обычая никто специально не принуждает. Его соблюдают добровольно, свободно, по собственной воле, без каких-либо специальных предписаний и согласований с определёнными требованиями. Это резко отличает обычай от морали и права. Моральное поведение, как вы знаете, чётко ориентировано на моральные заповеди, нормы, принципы (т. е. специальные предписания), а правовое — на строгое соблюдение правовых норм. За несоблюдение обычая не привлекают к юридической ответственности. Нет у обычая таких особых способов государственного принуждения, как у права. Вместе с тем соблюдение некоторых обычаем порой не менее важно, чем соблюдение правовых норм. Прежде всего это касается обычаем гостеприимства, добрососедства, уважения старших, выражения сочувствия и оказания помощи тем, у кого случилась беда, и т. д. Традиции обязывают, их следует соблюдать, ибо есть риск потерять уважение окружающих, прослыть дурным человеком, бессердечным, грубым и т. п. Таким образом, **обычай** можно определить как исторически сложившееся правило поведения, которое в результате длительного повторения становится привычкой, а его несоблюдение может вызвать общественное осуждение.

А теперь посмотрим, как право взаимодействует с обычаем. Главное, что служит основанием для взаимодействия, — общая цель: оба регулятора призваны поддерживать **порядок и стабильность** в обществе.

В правоведении все действующие в обществе обычай принято подразделять на *правовые* (или обычное право) и *неправовые* (или общегражданские). Понятно, что к правовым относятся обычай, которые в той или иной форме отражены в праве и, следовательно, санкционированы государством. Часть из них прямо закреплена в законе (например, обычай делового оборота — правила поведения, сложившиеся и широко применяемые в какой-либо области предпринимательской деятельности, — в нашей стране закреплены в Гражданском кодексе (ГК РФ)). Бывает, что обычай просто упоминается, и это означает, что им можно руководствоваться. Например, в Семейном кодексе РФ (ч. 2, ст. 58) записано, что отчество ребёнку присваивается по имени отца, «если иное не предусмотрено законами субъектов Российской Федерации или не основано на национальном обычай».

В юридической литературе указывают на три варианта взаимодействия права и обычая. Одни обычай право **поддерживает**: пример тому — вышеупомянутые обычай делового оборота, закреплённые в ГК РФ. К другим оно **относится нейтрально**, например к обычаям, которые способствуют гражданскому воспитанию (проводы новобранцев в армию, посвящение в профессию, торжественное вручение паспортов, увековечение памяти предков и т. д.) или связаны с межличностными отношениями, поведением в быту (поздравление с днём рождения, угождение гостей, обмен подарками, цветы женщинам и т. д.). С третьими **ведёт борьбу**, вытесняет из жизни (пьянство, некоторые местные обычай — калым, выкуп невесты, кровная месть, феодально-байские пережитки в семье, разного рода предрассудки, отдельные нормы шариата, публичные казни и т. д.).

Право и корпоративные нормы. Корпоративные (от лат. *corporatio* — объединение, сообщество) нормы — это правила, которые регулируют деятельность общественных, *негосударственных* организаций — профсоюзов, политических партий, разного рода клубов, союзов и т. д. Корпоративные нормы закрепляются в уставах, программах, положениях и других документах общественных объединений. В этом, пожалуй, у них есть сходство с нормами права — *документальная оформленность*.

Но на этом сходство фактически заканчивается, поскольку корпоративные нормы распространяются *только на членов данного объединения* и регламентируют их

внутренние отношения. А значит, они не обладают общеобязательностью права и не обеспечиваются государственным принуждением. Вместе с тем право оказывает влияние на корпоративные нормы.

Итак, каждый из социальных регуляторов имеет свою специфику. А в целом они составляют систему социального регулирования. Гармоничное взаимодействие права с другими социальными нормами способствует эффективности правового регулирования, обеспечивает порядок и стабильность в обществе.

Вопросы для самопроверки

- 1) Чем обусловлено в юридической науке разделение действующих в обществе норм на две большие группы?
- 2) Почему технические нормы нельзя приравнивать к законам природы? 3) Каковы типичные признаки социальных норм?
- 4) Почему социальные нормы в совокупности представляют собой систему?
- 5) Почему между чертами морали и правом нельзя поставить знак равенства?
- 6) В чём суть утверждения, что право — это моральный минимум?
- 7) Какие особенности права позволяют отличать его от других социальных регуляторов?
- 8) Какие черты обычая делают его «суворенной» социальной нормой?
- 9) Почему обществу необходимо добиваться гармонического взаимодействия всех социальных регуляторов?

Задания

1. Средства массовой информации много раз сообщали о дорожно-транспортных происшествиях с маршрутными такси. Последствия бывают разные, вплоть до самых тяжёлых. Интересно, что к юридической ответственности нередко привлекают не водителей, а их начальников, руководителей.

Объясните, почему привлекают людей, которые непосредственно в момент аварии не управляли транспортным средством.

2. Сергей решил сам отремонтировать квартиру и побелить стены. Приятель посоветовал ему разбрьзгивать краску при помощи пылесоса. Сергей предпринял такую попытку и сломал чужой пылесос.

Кто в такой ситуации будет привлечён к юридической ответственности за порчу технического средства — Сергей или его приятель? Свой ответ аргументируйте.

3. Познакомьтесь с двумя римскими афоризмами.

«Для закона важно то, что важно с точки зрения справедливости».

«Что не запрещает делать закон, то запрещает стыд». О чём говорят эти выражения: о близости морали и права или об их различии? Объясните.

4. Русский правовед П.И. Новгородцев (1866—1924) писал: «Там, где право отказывается давать какие-либо предписания, выступает со своими велениями нравственность; там, где нравственность бывает не способна одним своим внутренним авторитетом сдерживать проявление эгоизма, на помощь ей приходит право со своим внешним принуждением».

Объясните, в каких случаях право ограничено в своих возможностях, а в каких — мораль. Приведите примеры.

Мысли мудрых

«Важнейшее свойство справедливости есть равенство».

Римское юридическое изречение

«Обычай — деспот меж людей».

*А.С. Пушкин (1799—1837),
русский поэт*

§ 8. Нормы права

Существует ли гарант у нормы права? Где искать «ядро» нормы права? Можно ли утверждать, что право многослойно?

Что такое норма и социальная норма, вам уже хорошо известно. Нетрудно поэтому сделать заключение, что норма права — это прежде всего регулятор общественных отношений, правило, определяющее, как следует (или не следует) поступать в той или иной ситуации. Вместе с тем понятно, что норма права — это особая социальная норма, имеющая свои специфические, только ей присущие признаки.

Правовая норма: понятие, признаки, структура

Чтобы охарактеризовать норму права, нередко применяют образные сравнения: «первичная клеточка», «молекула» правовой системы. Этим хотят подчеркнуть, что

норма права представляет собой некий первоначальный элемент содержания права в целом.

В юридической литературе существует немало различных определений нормы права. Вместе с тем во многих определениях можно обнаружить фактически одни и те же (или очень близкие) признаки этой нормы. Прежде чем сформулировать определение нормы права, предлагаем познакомиться с *некоторыми из основных её признаков*. В процессе работы вы сможете опереться на свои знания о сущности и основных чертах права, поскольку даже отдельно взятая юридическая норма обладает теми же чертами, что и всё право в целом.

- Начнём с признака, который многие правоведы считают ведущим: норма права есть **мера свободы**, граница возможного и должного поведения человека.

Мысль эта хорошо вам знакома. От её понимания и осознания зависит эффективность реализации правовых норм, а значит, порядок и стабильность общества.

- Другой признак нормы — её **общеобязательный характер**. Ещё древние римляне утверждали, что «право устанавливается не для отдельных лиц, а общим образом».

Поскольку право предназначено для поддержания *единого порядка* в обществе, то и каждой норме права присущи черты общеобязательного правила: его должны выполнять все. Если, например, в Конституции РФ закреплено положение: «Все равны перед законом и судом» (ч. 1, ст. 19), это означает, что норма распространяется на всех без исключения в равной мере. И не должно быть людей, которые «равнее» других перед законом и судом.

Как эта норма выполняется на практике, почему возникают проблемы с её исполнением, мы предлагаем вам подумать самим, привести свои аргументы.

- Следующий признак говорит о связи с государством: норма права — это правило поведения, **гарантированное государством**. Это значит, что государство не только устанавливает (или санкционирует, подтверждает, допускает) ту или иную норму, но и охраняет её от нарушения. А в случае необходимости применяет меры принуждения, предусмотренные законом за правонарушение.

- Наконец, назовём признак, который не всегда относят к основным, но всегда указывают. Речь идёт о **формальной определённости**, которая отличает правовую норму от других социальных норм: норма права (и только она) определённо — чётко, недвусмысленно, однозначно — указывает конкретные *права*, конкретные *обязанности* и конкретные *меры ответственности*. Кроме того, формальная определённость проявляется в том, что все нормы права обязательно выражены в пись-

менной, документальной форме. Только в этом случае человек (исполнитель нормы) ясно и точно знает свои права, обязанности и ответственность.

Итак, теперь имеется достаточное основание для того, чтобы сформулировать определение. **Норма права** — обязательное, формально определённое правило поведения, установленное и гарантированное государством, направленное на регулирование общественных отношений путём определения прав, обязанностей и ответственности их участников.

Но это только дефиниция — самая общая характеристика нормы. Несмотря на то что норму права принято называть элементарной частью права, на самом деле она имеет достаточно сложную структуру. Под **структурой** понимают внутреннее строение правовой нормы, деление на составные части и логику взаимосвязи этих частей (элементов).

Интересно, что теория структуры права была разработана много веков назад, ещё древнеримскими юристами. Они доказали, что норма права способна стать социальным регулятором только в том случае, если содержащееся в ней предписание сформулировано по определённой логической схеме: «если... то... иначе». Конечно, разные предписания имеют различное содержание и выражены при помощи различных слов, формулировок, речевых оборотов. Но в любом случае норма должна быть построена по указанной логической схеме. В развёрнутом виде логику правовой нормы можно представить примерно так: *если* субъект права находится в определённой жизненной ситуации, *то* он вправе или должен совершить только такое, чётко определённое действие, выполнить определённое требование, *иначе* для него могут наступить неприятные последствия.

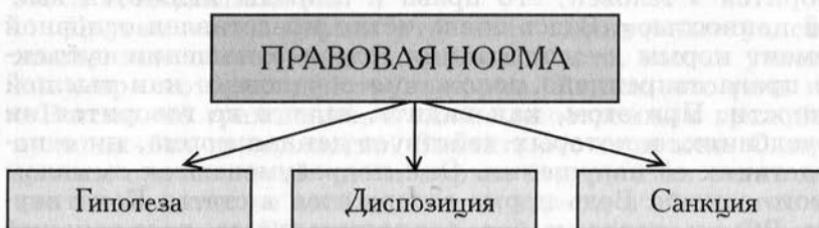
И всё-таки проблему структуры правовой нормы нельзя считать решённой. И в наши дни она вызывает дискуссии. Есть авторы, которые считают, что норма состоит только из двух частей, но большинство придерживается трёхзвенной структуры.

Что же должна содержать в себе норма права, чтобы выполнять предназначенную ей функцию — регулировать поведение людей?

Прежде всего, необходимо изложить само **правило поведения**. Это главная часть её содержания, поскольку в ней говорится о том, как субъект права может и должен поступать, но не единственная. Требуется указать на конкретные жизненные обстоятельства (во времени, в пространстве, относительно каких лиц), при которых эта норма вступает в действие. Иначе говоря, нужно оп-

ределить условия применения правила. Наконец, важно установить правовые последствия нарушения правовой нормы, причём последствия невыгодные, порой даже тяжкие для нарушителя.

Таким образом, юридическая наука выделяет три структурных элемента правовой нормы, каждый из которых имеет своё название, а именно: гипотеза, диспозиция и санкция (см. схему).



Элементы структуры правовой нормы

Прежде чем перейти к характеристике структурных элементов, необходимо разъяснить одну юридическую тонкость, касающуюся соотношения нормы права и статьи закона. Дело в том, что не каждая представленная в статье закона норма содержит все три структурных элемента. Вы встретите различные варианты. Есть случаи, и довольно частые, когда включённая в статью норма содержит два или даже один из трёх элементов. Остальные просто подразумеваются самим смыслом статьи или закона в целом. Бывает, что элементы нормы разнесены по разным статьям одного и того же закона и даже по разным законам. Однако следует помнить, что правовые нормы составляют единую систему, которая в целом обеспечивает соблюдение каждой правовой нормы. Вы убедитесь в этом на конкретных примерах.

Перейдём к характеристике структурных элементов правовой нормы.

Гипотеза правовой нормы закрепляет условия (время, место, состав участников и т. п.), при которых возникают, изменяются или прекращаются права и обязанности участников общественных отношений.

Диспозиция — основной элемент правовой нормы, закрепляющий само правило поведения, согласно которому должны (или не должны) действовать субъекты права. Можно сказать иначе: диспозиция выражает меру дозволенного и должного поведения субъекта права. И ещё один вариант: диспозиция закрепляет права и обязанности (меру поведения) субъектов права. Диспозиция является

ся смысловой основой, «ядром» нормы, без диспозиции нет и не может быть нормы права.

Санкция правовой нормы указывает на последствия, возникающие в результате нарушения правил поведения, закреплённых в диспозиции. Вариант: содержит предписание о мерах принуждения за неисполнение правил поведения, закреплённых в диспозиции.

Приведём примеры. В статье 2 Конституции РФ говорится «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Здесь очень чётко представлен основной элемент нормы — диспозиция, где в отношении субъектов права закреплено положение о человеке как высшей ценности. При этом, как видите, ничего не говорится ни об условиях, в которых действует данная норма, ни о последствиях её нарушения. Они подразумеваются смыслом самого закона. Ведь норма содержится в статье Конституции РФ, и поэтому без дополнительных разъяснений понятно, в каких условиях она действует. Что касается последствий, наступающих в результате посягательств на высшую ценность, они изложены в статьях целого ряда других законов. Но «ядро» нормы присутствует, значит, есть и сама норма.

В связи с приведённым примером следует сказать об одном наблюдении учёных: как правило, именно в конституционных нормах реально проявляется лишь один элемент.

Другой пример. В части 1 статьи 3 Конституции РФ записано: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ». Очевидно, основное здесь то, что народ — носитель суверенитета и единственный источник власти. Значит, это диспозиция. Но есть в данной норме и чёткое указание на условие, при котором указанная норма действует: в Российской Федерации. Следовательно, это и есть гипотеза.

И ещё один пример. В статье 15 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» записано: «За осуществление экстремистской деятельности граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства несут уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке...»

Здесь в одной статье почти идеально просматриваются все три элемента нормы (случай достаточно редкий). Проанализируем её содержание.

Можно выделить три основные смысловые части нормы: «за осуществление экстремистской деятельности...»;

«граждане...»; «несут... ответственность». Как соотносятся между собой эти три смысла?

Прежде всего, следует уяснить, какое положение здесь основное, ради чего законодатель принял эту норму (правило поведения). Думается, нетрудно сделать заключение, что норма говорит о противодействии экстремистской деятельности — в этом её основной смысл. Следовательно, слова «за осуществление экстремистской деятельности» — это и есть диспозиция.

Другая часть нормы отражает конкретные условия, жизненные обстоятельства (время, место, состав участников), при которых действует норма. Видим, что речь идёт о России, её гражданах, а также иностранных гражданах и лицах без гражданства. Значит, это гипотеза. С точки зрения права в этой части нормы содержится очень важное положение: не вообще кто-то, где-то, а абсолютно точно — граждане РФ и все те, кто находится на территории РФ.

Наконец, в самой общей форме указаны последствия, которые наступают в результате нарушения диспозиции: «несут... ответственность». Понятно, это санкция.

Таким образом, выявлены все три элемента нормы.

Основные виды правовых норм

С целью более полного изучения, а также выявления практических возможностей применения правовые нормы принято классифицировать, т. е. группировать, по разновидностям.

Основания (критерии) для классификации выдвигаются самые разные (их число у некоторых авторов доходит до 12). Есть среди них классификации по назначению (функциям), по содержанию, по отраслям права, по способу регулирования, по предмету регулирования, по обязательности нормы, по форме выражения и т. д.

Охарактеризуем некоторые виды правовых норм.

• Одной из наиболее распространённых классификаций является подразделение правовых норм в зависимости от **характера регулируемых ими общественных отношений**. На этом основании выделяют две обширные группы: нормы материального права и нормы процессуального права.

Нормы материального права регулируют различные стороны общественных отношений — экономические, политические, социальные и иные, так называемые материальные отношения.

Эти нормы определяют правовой статус граждан (права и обязанности), взаимоотношения между гражданами

и их организациями, закрепляют основы конституционного строя (определяют государственное устройство, структуру и компетенции государственных органов, принципы их организации и деятельности и т. д.). Столь сложный и обширный объект регулирования делает нормы материального права правовой основой общества и государства. Не случайно в юридической литературе нормы материального права называют *первым слоем права*.

Нормы процессуального права регламентируют (устанавливают) порядок исполнения и защиты норм материального права. Так, право собственности — материальное право. Судебная защита этого права (в случае его нарушения) — процессуальное право. Поскольку нормы процессуального права как бы обслуживают (охраняют, защищают, поддерживают) нормы материального права, их принято называть *вторым слоем права* (но только не второстепенным!).

- Очень близкой к предыдущей является классификация норм по их **отраслевой принадлежности** (отраслевому принципу). Иначе говоря, нормы права делятся на различные виды по своей принадлежности к той или иной отрасли права: правовые нормы конституционного, гражданского, трудового, семейного, уголовного, экологического права и т. д.

- Ещё один вид классификации — в зависимости от **характера содержащихся в норме предписаний**. По данному критерию нормы подразделяют на упражняющие, обязывающие и запрещающие.

Упражняющие нормы предоставляют субъекту права определённые правомочия, т. е. возможность поступать тем или иным образом. Эти нормы говорят о допустимости тех или иных действий. Например, в части 3 статьи 6 Конституции РФ записано: «Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его». Ясно видим упражняющее положение, согласно которому гражданина Российской Федерации никто не может лишить его права гражданства и вместе с тем права изменить его.

Обязывающие нормы. Название говорит само за себя: эти нормы права жёстко предписывают субъекту права совершение строго определённые правомерные действия. Так, согласно статье 58 Конституции РФ: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам».

Понятно, что **запрещающие нормы** содержат запрет совершать те или иные противоправные деяния (иначе устанавливают обязанность не совершать определённые действия, запрещают или не допускают определённые

варианты поведения). Подобные нормы характерны прежде всего для уголовного и административного права, но имеются и в других отраслях права. Так, в части 5 статьи 13 Конституции РФ содержится запрет на создание и деятельность общественных объединений, действия которых направлены на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Оценивая общее назначение классификации правовых норм, правоведы отмечают, во-первых, её условный характер, а во-вторых, её практическое значение, поскольку она помогает правильно осуществлять правовое регулирование, а также эффективно применять законодательство.

Вопросы для самопроверки

1) Охарактеризуйте основные признаки правовой нормы, дайте её определение. 2) Почему при характеристике правовой нормы нельзя ограничиваться её определением в качестве «первичной клеточки» права? 3) Почему структура правовой нормы должна быть подчинена строгой логической схеме? 4) Чем различаются элементы структуры правовой нормы и что их объединяет? 5) В чём проявляются особенности соотношения нормы права и статьи закона? 6) Чем вызвана необходимость классификации правовых норм? 7) Охарактеризуйте известные вам классификации правовых норм.

Задания

1. Римский юридический афоризм гласит: «Закон не обязывает, если он не обнародован».

Объясните, как вы понимаете смысл афоризма. Какая черта правовой нормы нашла отражение в этом афоризме?

2. В структуре правовой нормы, как вы знаете, каждому элементу отведена своя роль. В правоведении поэтому существует выражение: «Без гипотезы норма бессмыслenna, без диспозиции немыслиma, а без санкции бессильna». Раскройте содержание этого выражения (каждой из трёх его составляющих).

3. В части 1 статьи 26 Гражданского кодекса РФ записано: «Несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет совершают сделки... с письменного согласия своих законных представителей — родителей, усыновителей или попечителя».

Проанализируйте правовую норму и назовите её составные части.

4. Познакомьтесь с отдельными нормами ГК РФ.

«Нашедший потерянную вещь обязан немедленно уведомить об этом лицо, потерявшее её» (ч. 1, ст. 227).

«Нашедший вещь вправе потребовать от лица, управомоченного на получение вещи, вознаграждение за находку в размере до двадцати процентов стоимости вещи» (ч. 2, ст. 229). «Принудительное изъятие у собственника имущества не допускается» (ч. 2, ст. 235).

Объясните, какие виды норм приведены выше, если классифицировать их в зависимости от характера содержащихся в них предписаний.

Мысли мудрых

«Не право выводится из правила (нормы), а правило (норма) — из существующего права».

«Действие (сила) права: повелевать, запрещать, разрешать, наказывать».

Римские юридические изречения

§ 9. Источники права

Может ли ваш школьный учебник быть источником права? Может ли естественное право стать источником позитивного права? Почему нормативные акты имеют разную силу?

В правоведении понятие «источник права» — одно из «вечных»: его веками толкуют и применяют правоведы во многих странах мира. Слово «источник» имеет различные смысловые оттенки. Вместе с тем общепринятый смысл этого слова означает нечто, дающее начало какому-либо процессу или явлению, служит основанием, корнем, причиной, исходной точкой.

Право тоже имеет своё начало, свой источник.

Что такое источник права?

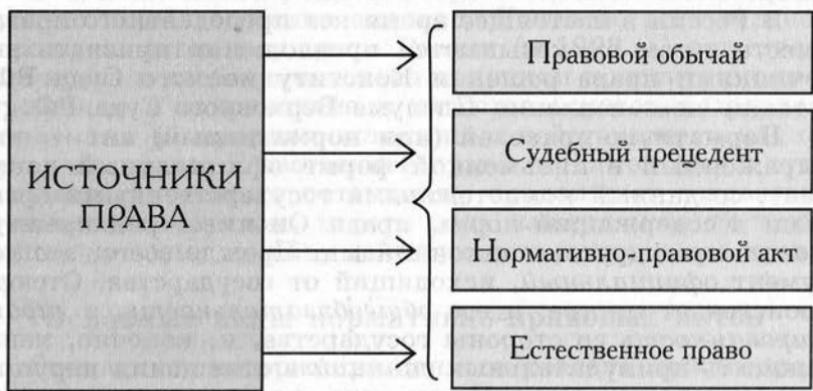
Как вы уже знаете, право берёт своё начало в жизнедеятельности человека и общества. Его основанием служит объективная реальность, общественные отношения (экономические, политические, культурные и т. д.), воля граждан, воля народа, воля государства. Совокупность объективных причин, способствующих формированию права, некоторые юристы называют материальным источником права. Когда право становится юридической реальностью

(т. е. официально закрепляется в виде нормативно-правовых актов), оно должно иметь доступную форму выражения. Внешнюю форму выражения содержания права принято называть формой права. Форма даёт возможность получить знания о содержании права — его нормах, а также институтах и отраслях (о чём ещё предстоит говорить отдельно). В современном правоведении понятия «источник права» и «форма права» чаще всего отождествляют. Этой точки зрения мы и будем придерживаться.

Итак, **источники права** — это официально закреплённые формы внешнего выражения содержания права. Традиционно в группу **основных** включают *нормативно-правовой акт*, *правовой обычай* и *судебный прецедент*. Следует также отметить, что к числу основных источников академик В. С. Нерсесянц (1938—2005), один из известных российских правоведов, относил *естественное право*.

Основные источники (формы) права

Прежде чем раскрыть каждый из источников права, предлагаем вашему вниманию обобщённую схему:



Правовой обычай (обычное право) — древнейший источник права, сохранивший своё действие до наших дней. Его можно определить как вошедшее в привычку народа правило поведения, которое санкционировано государством (официально признано) в качестве общеобязательной нормы права.

Понятно, что не каждый обычай становится нормой права: государство соглашается признать и защищать только то, что считает полезным для общества.

Признание обычая и превращение его в норму осуществляется разными путями. Иногда государство санк-

ционирует обычай в официальной форме. Как уже отмечалось, в российском законодательстве (ст. 5 ГК РФ) закреплено понятие «обычай делового оборота».

Но может быть и другой путь. Обычай нигде документально не закреплён, но государство фактически, хотя и неофициально («молчаливо»), санкционирует его. Так, суды России при разводе супружеских пар обычно оставляют детей с матерью, хотя такой правовой нормы в нашем законодательстве нет. В целом же роль обычая в отечественном законодательстве незначительна.

Судебный прецедент — это судебное решение по конкретному юридическому делу, которое служит *общеобязательным образцом* при рассмотрении аналогичных дел. Причём право принимать такое решение имеют только высшие судебные органы. Таким образом, признание судебного прецедента источником права означает признание за судами права на создание новых правовых норм (правотворческой функции). Наиболее широкое применение судебный прецедент получил в правовых системах Англии, США, Австралии и ряде других стран (англосаксонская правовая семья, о ней вы узнаете из материала § 11).

В России в настоящее время нет прецедентного права. Вместе с тем высказываются предложения признать источниками права решения Конституционного Суда РФ, а также постановления Пленума Верховного Суда РФ.

Нормативно-правовой (или нормативный) акт — это выраженный в письменной форме официальный документ, созданный компетентными государственными органами и содержащий нормы права. Он имеет ряд преимуществ перед другими источниками. Прежде всего, это документ *официальный*, исходящий от государства. Отсюда проистекает многое: и его *общеобязательность*, и *гарантированность* со стороны государства, и, конечно, неизбежность принудительных *санкций* в отношении нарушителей правовых норм. Кроме того, правотворческие органы имеют возможность *оперативно* его издать, изменить, отменить. Поскольку это документ публичный, он подлежит *официальному опубликованию* (ст. 15 Конституции РФ). И следовательно, государство может требовать исполнения содержащихся в нём правовых норм. Наконец, нормативный акт должен быть изложен *особым юридическим языком*, чтобы его формулировки были точны и понятны, толковались однозначно, без двусмыслинности. (Подумайте почему.)

Естественное право как источник действующего в стране позитивного права — это официально признанные государством и закреплённые в его конституции и

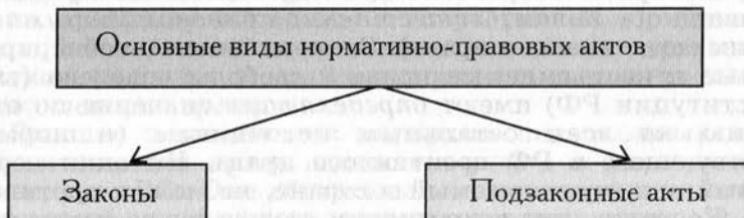
других нормативных актах *прирождённые и неотчуждаемые* (естественные) права человека.

Роль естественного права в качестве одного из источников позитивного права была осознана ещё римскими юристами. В последующей истории идеи и принципы естественного права оказывали постоянное влияние на развитие позитивного европейского права. В эпоху буржуазных революций и преобразований в Европе и Америке, о которых вы знаете из курса новой истории, естественные права человека получают *прямое закрепление в нормативных актах* — декларациях, конституциях и иных документах. Впервые в истории естественное право получило официальное признание и законодательное закрепление 4 июля 1776 г. в знаменитой Декларации независимости США. А в 1789 г. во Франции была принята не менее знаменитая Декларация прав человека и гражданина, также официально закрепившая естественные и неотъемлемые права человека. Начался новый этап в развитии права: естественное право приобрело *официальную общеобязательную юридическую силу* и, таким образом, стало *самостоятельным источником* позитивного права.

В XX в., после ужасов Второй мировой войны, этот процесс пошёл особенно активно. Почти во всех странах Европы, а затем и у нас в России (в 1993 г.) естественные права и свободы человека получили конституционное признание и закрепление в качестве *основополагающего источника* в иерархии источников действующего национального права. Естественное право по самой своей сути и гуманистическому потенциалу продолжает оставаться естественным правом, играть роль *императива* по отношению ко всему массиву действующего позитивного права.

Основные виды нормативно-правовых актов

Схематично содержание данного раздела можно представить так:



Как видно из схемы, нормативно-правовые акты разделяют на два вида: законы и подзаконные акты.

Основанием классификации служит юридическая сила нормативного акта. А юридическая сила определяется местом государственного органа, принявшего нормативный акт, в общей системе правотворческих органов страны (в ходе дальнейшего объяснения вы это поймёте).

Законы обладают высшей юридической силой по отношению к подзаконным актам и регулируют наиболее значимые отношения. Верховенство законов объясняется тем, что их принимает только *высший законодательный орган* страны — Федеральное Собрание — парламент РФ. В исключительных случаях законы принимаются путём референдума — всенародного голосования. Так была принята в 1993 г. Конституция Российской Федерации. В своей совокупности законы РФ образуют иерархическую систему нормативных актов различной юридической силы, что отражено в схеме иерархической лестницы нормативных актов:

Конституция

РФ

Федеральные
конституционные
законы

Федеральные
законы

Подзаконные
акты

На вершине иерархии находится **Конституция РФ — Основной Закон**. Как нормативно-правовой акт, она обладает *высшей юридической силой* в системе всех нормативных актов страны, вместе с тем имеет *прямое действие* (об этом признаке речь пойдёт в § 24). Конституция РФ основана на новом, *естественно-правовом понимании* (идеях естественного права). Закреплённые в ней природные и неотъемлемые права и свободы человека (гл. 2 Конституции РФ) имеют *определяющее значение* по отношению ко всем остальным источникам (и нормам) действующего в РФ позитивного права. Ни один нормативный акт, принимаемый в стране, не может противоречить Конституции; в противном случае он не имеет юридической силы и подлежит отмене.

После Конституции РФ наибольшей юридической силой обладают **общефедеральные законы**, которые разде-

ляют на два вида: федеральные конституционные законы и федеральные законы.

Федеральные конституционные законы регулируют вопросы общественной жизни особой важности. Для принятия таких законов необходимо *квалифицированное большинство* голосов (т. е. не менее трёх четвертей голосов от общего числа депутатов) в каждой из палат Федерального Собрания. Предусмотрено принятие 14 таких законов (часть из них уже принята, например федеральные конституционные законы о референдуме РФ, об уполномоченном по правам человека в РФ, о судебной системе, о Конституционном Суде РФ, о Правительстве РФ, об образовании в составе РФ нового субъекта и др.).

Федеральные законы также регулируют значимые вопросы жизни общества. Их подразделяют на *текущие (обычные)* и *кодифицированные*. К текущим относятся, например, федеральные законы о средствах массовой информации, охране окружающей среды, акционерных обществах и др. К кодифицированным — Гражданский кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ и др. (*кодекс* — в буквальном смысле «собрание законов», в современном понимании — закон, в котором объединены и систематизированы нормы права, относящиеся к одной отрасли права; в Гражданском кодексе РФ, в частности, собраны самые важные нормы, регулирующие имущественные и личные неимущественные отношения). Эти законы обладают меньшей юридической силой, чем Конституция и федеральные конституционные законы, и не должны им противоречить.

Подзаконные акты (указы, постановления, приказы, инструкции и т. д.) в качестве источника права обладают меньшей юридической силой, чем закон (издаются на основании и во исполнение законов). Их принимают *органы исполнительной власти*, а также *должностные лица* — Президент, Председатель Правительства, министры и другие лица в пределах своей компетенции. Соотношения между различными подзаконными актами также строятся по принципу иерархии — с учётом их юридической силы: подзаконные акты нижестоящих государственных органов (или лиц) *должны соответствовать актам вышестоящих органов*.

Высшее положение в иерархии подзаконных актов как источников права занимают *указы и распоряжения* Президента РФ. Они обязательны к исполнению на территории всей страны и не должны противоречить ни Конституции РФ, ни федеральным законам. («Почему?» — на этот вопрос вы вполне аргументированно можете ответить сами.)

Правительство РФ, а также правительства субъектов Федерации, осуществляя исполнительную власть, издают нормативные акты в форме *постановлений*, с помощью которых регулируют экономические, социальные и культурные отношения. Если же эти акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам или указам Президента РФ, то они подлежат... (Закончить фразу предлагаем вам самим.)

Министерства, государственные комитеты и другие центральные ведомства как органы исполнительной власти строго в пределах своих полномочий издают *инструкции, постановления, приказы (распоряжения)*, регулирующие в основном отношения внутри соответствующей отрасли. Эти нормативные акты могут быть отменены Правительством РФ.

Президенты республик в составе РФ, а также губернаторы, мэры, главы администрации других её субъектов принимают нормативные акты разных наименований — *указы, распоряжения, постановления* и др. Нормативные акты издаются также органами местного самоуправления, обычно в форме *решений*. Понятно, что они не должны противоречить нормативным актам вышестоящих органов.

Согласно Конституции РФ *субъекты РФ* издают *свои нормативно-правовые акты* (законы и подзаконные акты; кроме того, в республиках — свои конституции, в иных субъектах Федерации — уставы). Статьи 71—76 Конституции строго *разграничивают* порядок и пределы действия общефедеральных нормативно-правовых актов и нормативно-правовых актов субъектов РФ (*разграничивают компетенции*). Масштаб действия общефедеральных нормативных актов — вся территория страны. Масштаб действия нормативных актов субъекта РФ — только территория субъекта Федерации.

Знакомясь с содержанием названных статей, вы встретите термин «предметы ведения». Под *предметами ведения* подразумеваются те сферы общественной жизни, отрасли народного хозяйства и социально-культурной жизни, которые находятся в компетенции одной или другой власти — федеральной или субъекта РФ. Конституция чётко указывает, что именно находится в ведении Российской Федерации, а что — в ведении её субъектов. Для этого все предметы ведения разделены на три вида. Рассмотрим их.

Существуют **предметы ведения РФ**. К ним относятся те сферы общественной жизни, отрасли хозяйства и т. д., которые регулируются исключительно федеральной властью (см. ст. 71). По предметам ведения РФ принимаются

общефедеральные нормативно-правовые акты. Нормативно-правовые акты субъектов РФ не могут им противоречить.

Есть предметы **совместного ведения РФ и субъекта РФ**. Сам смысл формулировки подсказывает, что есть вопросы, которые решаются совместно федеральной государственной властью и властями субъектов РФ (подробнее см. в ст. 72). По предметам совместного ведения издаются *федеральные* нормативно-правовые акты и нормативно-правовые акты *субъектов РФ*. Понятно, что вторые не должны противоречить первым.

Наряду с этим вне пределов ведения РФ, а также совместного ведения **субъекты РФ** осуществляют **собственное правовое регулирование**: в пределах своей компетенции издают свои нормативно-правовые акты. При этом в случае *противоречия* между федеральным законом и нормативно-правовым актом субъекта РФ действует *нормативно-правовой акт субъекта РФ* (ч. 6, ст. 76). Так, например, если какой-либо субъект РФ в пределах своей компетенции издаёт нормативно-правовой акт (скажем, об устройстве музея национального искусства), то федеральный нормативно-правовой акт не может его отменить, поскольку этот вопрос не является предметом ведения РФ. Однако — обратите внимание — ни один нормативный акт субъекта РФ не может противоречить Конституции РФ.

Действие нормативно-правовых актов во времени, пространстве и по кругу лиц

Все нормативные акты имеют временные, пространственные и субъектные пределы (границы, рамки) своего действия. Установление таких пределов чрезвычайно важно (особенно в практическом отношении), поскольку обуславливает конкретные возможности применения правовых норм, содержащихся в нормативных актах.

Действие нормативно-правового акта **во времени** начинается с момента вступления его в силу, а прекращается с момента утраты им юридической силы. Временные рамки действия нормативных актов закреплены в статье 6 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Согласно этой статье указанные нормативные акты вступают в силу одновременно на всей территории РФ в течение 10 дней после их официального опубликования (если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу).

Нормативно-правовые акты прекращают действие (утрачивают силу) в результате следующих трёх обстоятельств: 1) по истечении срока действия, на который был принят акт; 2) в результате *прямой отмены* — прямого указания компетентного государственного органа об отмене действующего акта и 3) в результате *косвенной отмены* — в связи с изданием нового акта, заменившего ранее действовавший. Юридическая сила прежнего акта утрачивается с момента введения в действие нового акта. Так, с принятием новой Конституции РФ 23 декабря 1993 г. одновременно прекратилось действие прежней Конституции, принятой 12 апреля 1978 г.

Действие нормативно-правового акта в пространстве определяется территорией, на которую распространяются властные полномочия органа, издавшего акт. На *всю территорию России* распространяется действие Конституции РФ, общефедеральных нормативно-правовых актов (о чём мы уже говорили). На *территорию субъекта Федерации* — действие актов органов государственной власти и управления субъекта Федерации (но действие общефедеральных нормативных актов они, конечно, не могут отменить или приостановить).

Издаются также акты, действующие на строго определённой ограниченной части территории, о чём имеется указание в самом нормативно-правовом акте. Это могут быть законы, а также указы Президента, постановления Правительства, касающиеся определённых районов нашей страны (например, Крайнего Севера, Дальнего Востока, регионов, пострадавших от Чернобыльской аварии). Наконец, издаются акты, которые действуют на ограниченной территории предприятия, учреждения, организаций.

С пространственными пределами связано также действие акта по кругу лиц. На территории России, как правило, действие нормативно-правовых актов распространяется на всех её граждан, а также иностранцев, лиц без гражданства (апатридов) и лиц с двойным гражданством. Вместе с тем издаются специальные нормативные акты, распространяющиеся только на отдельные категории граждан (например, военнослужащих, пенсионеров и др.).

Важно отметить, что все граждане России, где бы они ни находились, обязаны соблюдать российские законы. Гражданин России, совершивший преступление на территории другого государства, несёт ответственность по законам своей страны, даже если его деяние не является преступлением на территории той страны, где оно совершено.

Особое положение на территории России занимают некоторые сотрудники дипломатических, консульских и

иных зарубежных госучреждений. Они пользуются так называемым *дипломатическим иммунитетом* — целым набором особых прав и преимуществ, которые устанавливаются в соответствии с международным и национальным (внутренним) правом.

Вопросы для самопроверки

- 1) Каковы характерные особенности основных источников права? 2) Чем обусловлено деление нормативно-правовых актов на различные виды? 3) Каким путём естественное право становится источником позитивного права? 4) Чем обусловлено деление нормативно-правовых актов на различные виды? 5) Почему нормативно-правовые акты обладают различной юридической силой? 6) В чём состоит смысл термина «предмет ведения»? 7) Какие законы принимаются по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения? 8) Почему соотношения между различными правовыми актами строятся по принципу иерархии? 9) Чем обусловлена необходимость установления временных, пространственных и субъектных границ действия нормативных актов?

Задания

1. Судебный прецедент особенно распространён в Англии, США и ряде других стран. В современной России высказываются предложения о признании прецедентного права. Дайте объяснения этим фактам.
2. В соотношении между источниками права, действующими в стране, как вы поняли, соблюдается строгая система соподчинения — субординация. Почему необходима субординация? Какое значение имеет она для развития самого права, а также общественных отношений, которые оно регулирует? Какие последствия возможны в случае деформации этой системы?
3. Вы познакомились с рядом источников права, которые относятся к группе основных. Подумайте, какой из этих источников обладает наибольшим динамизмом, способен быстрее других отразить изменяющиеся потребности жизни людей, оперативно отреагировать на постоянно возникающие в нашей действительности новые ситуации. Ответ поясните.
4. Когда в результате официального признания естественное право становится самостоятельным источником права, оно занимает высшее место в иерархии источников действующего в стране права. Как вы думаете, почему?

Приведите аргументы, которые смогут доказать ведущее положение естественного права.

Мысли мудрых

«Последующий закон отменяет предыдущий».

«Никто не может устанавливать законов для самого себя».

Римские юридические изречения

§ 10. Система права

Можно ли систему права назвать юридическим слепком действительности? Существует ли различие между системой права и правовой системой? Какие причины вызывают необходимость деления системы права на части?

Любая система (от греч. *systema* — целое, составленное из частей) представляет собой некую упорядоченную совокупность — целостное единство — взаимодействующих элементов. Понять, что такая система права, — значит дать ответ, как минимум, на два вопроса: из каких частей (элементов) состоит право и как эти части связаны между собой?

Понятие системы права

Прежде всего напомним, что система права любой страны складывается **объективно**, под воздействием реально существующих общественных отношений — политических, идеологических, экономических, культурных и т. д. (поэтому некоторые учёные называют её своего рода «юридическим слепком» действительности). В подтверждение объективности существования системы права правоведы указывают, что в большинстве современных цивилизованных государств функционируют однородные отрасли права — конституционное (государственное), гражданское, семейное, административное, финансовое, уголовное и т. д. Причём в той или иной стране возможны достаточно глубокие общественные преобразования (какие, например, начались у нас в России в период перестройки, а также после распада СССР), но само внутреннее

строение — *структура права* — остаётся относительно стабильным. Это позволяет сохранять выработанные вековой практикой устойчивые элементы права — нормы, отрасли, институты.

Ни одно государство не может обойтись без правовых средств обеспечения порядка в стране. Способность системы права сохранять устойчивость и прочность оказывает огромное стабилизирующее воздействие на развитие и регулирование общественных отношений, на обеспечение правомерной деятельности граждан, организаций и самого государства. Нетрудно сделать вывод, насколько важным является становление и упрочение системы права, особенно в такой период, когда в стране осуществляется глубочайшее реформирование всех сторон жизни.

Наряду с объективной социальной обусловленностью (детерминацией) следует указать и некоторые другие черты системы права. Так, для неё характерны **дифференцированность** и вместе с тем **единство**.

Дифференцированность означает внутреннее разделение единой системы права на части (нормы, отрасли, институты), что объективно обусловлено многообразием сфер общественной жизни, нуждающихся в правовой регуляции. Единство внутреннего строения системы права обеспечивается взаимосвязанностью и непротиворечивостью её частей. Такое единство объективно обусловлено внутренним единством самой системы общественных отношений, целостностью основных процессов жизнедеятельности общества.

Итак, **систему права** можно определить как обусловленную системой общественных отношений совокупность взаимосвязанных, взаимодействующих и не противоречащих друг другу частей (элементов) — норм, отраслей, институтов.

Заметим: не следует отождествлять понятия «система права» и «правовая система». Если в первом случае речь идёт, как вы уже поняли, о внутреннем строении права, то во втором — о правовой организации общества в целом, т. е. о совокупности всех юридических средств, институтов и учреждений, существующих в государстве. Это не только нормы права, но и правовая идеология, правосознание, правовая культура, правовая практика и т. п. Система права лишь одно из слагаемых правовой системы.

Структура системы права

Норму права называют первичным элементом системы права. Сущность и строение нормы права вам уже известны. Напомним: главное её назначение — регулировать общественные отношения, устанавливать и поддерживать

единий юридический порядок. Однако правовые нормы регулируют не все, а лишь наиболее важные с точки зрения государства общественные отношения. Существуют, как вы уже знаете, отношения, которые регулируются неправовыми нормами — нормами обычая, морали и др. (например, некоторые межличностные отношения).

Нормы права как первичный элемент системы являются тем строительным материалом, из которого формируются и отрасли, и институты права. Таким образом, система права складывается из множества различных норм, регулирующих различные виды общественных отношений. При этом существует **закономерная взаимосвязь** между спецификой общественных отношений и особенностями тех правовых норм, которые регулируют эти отношения: **однородные общественные отношения регулируются однопорядковыми нормами.** На основе этой взаимосвязи внутри системы права нормы группируются в правовые отрасли и институты.

Скажем, сферу семейных отношений (т. е. все отношения, связанные с браком и принадлежностью человека к семье) регулируют нормы *семейного права*; сферу имущественных отношений и связанных с ними личных неимущественных отношений регулируют нормы *гражданского права*, а сферу отношений, касающихся порядка сбора и распределения денежных средств, — нормы *финансового права* и т. д.

Отрасль права — это самая крупная часть системы права. Отрасли права не изобретаются правоведами. Они формируются естественным путём — из практической потребности общества в правовой регуляции той или иной области человеческих отношений. При этом качественное своеобразие той или иной сферы общественных отношений вызывает к жизни соответствующую совокупность правовых норм, составляющих отрасль права. Каждая отрасль занимает в системе права своё определённое место, что обусловлено структурой общественных отношений.

Таким образом, **отрасль права** можно определить как объективно сложившуюся **совокупность однопорядковых правовых норм, регулирующих определённую сферу однородных общественных отношений** (например, имущественных, управлеченческих, трудовых, семейных и др.).

Не следует думать, что объективное происхождение каждой отрасли исключает возможность целенаправленного воздействия на её содержание со стороны государства. Напротив, законодатель, осознавая назревшую потребность, может (и должен!) вносить в ту или иную группу норм необходимые корректизы в соответствии с изменениями в самих общественных отношениях.

Процесс совершенствования нормативного содержания отраслей права идёт постоянно. Развитие общества вызывает к жизни появление новых отраслей. Зачастую они складываются из нескольких существовавших ранее отраслей. Типичный пример — интеграция природно-ресурсного права и норм по охране окружающей среды в новую, комплексную отрасль — экологическое право. Кстати, и природно-ресурсное право также сложилось на базе нескольких отдельных отраслей — земельного, горного, лесного, водного и др.

Институт права является составной частью, отдельным звеном отрасли. Если норма права — первичный элемент системы права, то институт — это первичное объединение, первичная группа близких по содержанию (однопорядковых) правовых норм. Такая группа норм складывается (обособляется) *внутри отрасли права*, но в отличие от неё регулирует не целую сферу, а только *отдельный участок* (сторону) однопорядковых общественных отношений внутри сферы. Как и сама отрасль, институт права формируется объективно — под влиянием естественно возникающих потребностей общества.

Итак, **институт права** можно определить как объективно обособившуюся внутри отрасли права группу однопорядковых юридических норм, регулирующих отдельные стороны общественных отношений. Например, в гражданском праве существует правовой институт собственности, представляющий собой группу однопорядковых норм, регулирующих отношения собственности. В целом же каждая отрасль права складывается из множества различного вида правовых институтов. Так, в трудовом праве (сфера трудовой экономической деятельности) есть институт приёма на работу и увольнения; институт трудового договора; институт рабочего времени; институт дисциплины труда и т. д. В уголовном праве (сфера уголовно-правовых отношений) выделяют институт преступлений против жизни и здоровья; институт преступлений против чести, свободы и достоинства личности; институт преступлений против собственности; институт экологических преступлений и т. д.

Основные отрасли российского права вам уже знакомы. Углублённый разговор о них ещё предстоит на последующих занятиях. А пока напомним, что весь массив отраслей (а их в системе права РФ насчитывается около 30) подразделяют на отрасли материального права и отрасли процессуального права.

Нормы отраслей **материального права** закрепляют права и обязанности субъектов права в определённой сфере правовой регуляции общественных отношений. Этую группу

пу составляют почти все известные вам отрасли права — конституционное, гражданское, административное, экологическое, семейное, уголовное и др.

Нормы отраслей **процессуального права** закрепляют порядок (процедуру, форму) осуществления и защиты тех прав, которые предусмотрены нормами материального права. К этой группе отраслей относят гражданское процессуальное, административно-процессуальное, уголовно-процессуальное право.

Вам, вероятно, известно из курса основной школы, что существует также деление права на **частное и публичное**. Суть его выразили ещё древнеримские юристы, полагавшие, что публичное право «относится к положению... государства, а частное... к пользе отдельных лиц; существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении». Деление права на частное и публичное поддерживали и развивали в своих трудах многие отечественные правоведы. Так, М.М. Агарков (1890—1947) определял публичное право как область *власти и подчинения*, а частное (гражданское) — как область *свободы и частной инициативы*.

К отраслям публичного права обычно относят конституционное (государственное) право, административное, финансовое, уголовное и отрасли производственного права; к отраслям частного — гражданское, семейное, торговое и т. д. Вместе с тем современные исследователи подчёркивают, что деление права на чисто публичное и чисто частное не следует абсолютизировать. Любая норма права в любой отрасли права объединяет в себе оба начала: и публично-правовое, и частно-правовое. Подлинный смысл разделения состоит в том, чтобы констатировать наличие публично-правового и частно-правового компонентов во всех нормах и отраслях, т. е. выразить правовое значение как общественных, так и частных интересов в их взаимосвязи.

Основания деления права на отрасли и институты

Существует два основания (критерия) разделения права на отрасли и институты: **предмет правового регулирования и метод правового регулирования**. Первое является основным, а второе — вспомогательным.

При изучении различных видов социальных норм вы уже познакомились с особенностями правового регулирования общественных отношений. В отличие от других видов социальной регуляции оно осуществляется государством путём установления общеобязательных (правовых) норм поведения. **Правовое регулирование** можно опреде-

лить как процесс воздействия государства на общественные отношения с помощью норм права.

Под предметом правового регулирования в юридической науке понимают то, что подлежит регулированию, — определённый вид (т. е. совокупность качественно однородных) общественных отношений, закреплённый (урегулированный) соответствующей группой юридических норм (т. е. отраслью права). Кратко можно сформулировать так: предмет правового регулирования — это тот вид общественных отношений, на который распространяется право.

Важно заметить, что предметом правового регулирования являются не все, не любые складывающиеся в обществе отношения. (Вспомните, почему любовь и дружба не нуждаются в правовом регулировании.) Регулирования требуют только те виды отношений, которые **объективно нуждаются** в закреплении определённого правового порядка. Круг таких отношений широк и многообразен — трудовые, управлеческие, экологические, имущественные, семейные и др.

Качественное своеобразие того или иного вида общественных отношений (предмета правового регулирования) предопределяет специфику закрепляющих эти отношения норм права. Так, трудовые отношения в своей совокупности составляют качественно однородную группу отношений — предмет правового регулирования, которое осуществляется нормами трудового права; при этом именно предмет регулирования обуславливает своеобразие норм трудового права. Другой пример: имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения в целом составляют качественно однородную группу отношений — предмет правового регулирования, которое осуществляется нормами гражданского права; при этом, как вы уже понимаете, предмет правового регулирования предопределяет специфику норм гражданского права.

Примеры можно продолжать, однако, думается, закономерность понятна: не нормы права обуславливают те или иные особенности общественных отношений, а, напротив, качественное своеобразие того или иного вида общественных отношений (складывающихся объективно, вне права) предопределяет специфику норм права, закрепляющих эти отношения (т. е. специфику той или иной отрасли права).

В заключение изложенного сделаем вывод: *предмет правового регулирования* служит *объективным основанием* (критерием) *деления единой системы права* на составные части — *отрасли и институты*. Именно предмет регулирования прежде всего диктует необходимость выделения той или иной отрасли права.

Другим основанием деления права на составные части служит **метод правового регулирования** — совокупность юридических средств, с помощью которых государство воздействует на поведение участников общественных отношений. Если предмет правового регулирования отвечает на вопрос о том, что регулирует право, то метод — на вопрос о том, как, с помощью каких средств.

Выше отмечалось, что метод считается вспомогательным критерием деления права на части. **Метод зависит от предмета** правового регулирования, не устанавливается произвольно (по желанию законодателя или правоприменительными органами), но непосредственно определяется характером и содержанием регулируемых общественных отношений — предметом регулирования.

Выделяют различные методы: императивный и диспозитивный, альтернативный и рекомендательный, поощрения и наказания. Их применение зависит от особенностей общественных отношений — предмета правового регулирования. Наиболее распространены два основных метода — императивный и диспозитивный (их считают полярными по своим характеристикам). Остальные методы часто называют дополнительными.

Императивный метод (ещё его называют *авторитарным*, а также методом *властных предписаний*) представляет собой способ правовой регуляции, при котором субъекту права — участнику правоотношений — предоставляется лишь один, строго определённый вариант поведения.

Императивность данного метода может проявляться в установлении властных предписаний, которые жёстко определяют порядок возникновения и прекращения, а также характер, объём и содержание прав и обязанностей сторон — участников правоотношений. Такой метод широко применяется прежде всего в административном, финансовом и ряде других отраслей российского права.

Императивный метод может проявляться и более жёстко — в форме правовых запретов на совершение недозволенных с точки зрения государства действий. Типичный пример использования запретов (как способа воздействия права на общественные отношения и поведение людей) — уголовное право. Нормы этой отрасли под угрозой применения уголовно-правовых санкций запрещают совершать действия, наносящие ущерб интересам личности, общества, государства.

Диспозитивный метод (его также называют методом *автономии*) — это способ правового регулирования, при котором не устанавливаются запреты или властные предписания. Но лишь устанавливаются *границы*, в рамках которых стороны — участники правоотношений *самостоятельно* решают, каким образом они будут выполнять свои обязанности и осуществлять свои права.

ятельно определяют варианты своего взаимодействия, взаимные права и обязанности. В данном случае участники правоотношений выступают как равноправные субъекты. Принятые ими на себя права и обязанности могут изменяться или прекращаться по взаимному согласию. Этот метод применяется главным образом в гражданском и ряде других отраслей российского права.

Итак, метод правового регулирования определяется предметом правового регулирования и, как правило, довольно чётко соотносится с определённой отраслью права.

Вопросы для самопроверки

- 1) Чем обусловливается внутреннее строение права?
- 2) Охарактеризуйте основные признаки системы права.
- 3) Почему норму права называют строительным материалом системы права? 4) Почему взаимосвязь между спецификой общественных отношений и особенностями правовых норм, регулирующих эти отношения, характеризуется как закономерность? 5) Какова суть разделения системы права на частное и публичное? 6) Почему предмет правового регулирования является основным критерием деления права на отрасли и институты, а метод правового регулирования — вспомогательным?

Задания

1. В правоведении существует положение, в котором утверждается, что структура права — это юридическое выражение структуры данного общества. Объясните смысл этого положения.
2. Составьте в тетради схему «Основные структурные элементы системы права», соблюдая при этом необходимые уровни субординации (соподчинения) частей.
3. Известно, что юридическое деление права на частное и публичное активно развивалось в работах отечественных правоведов вплоть до 1917 г. В СССР официальное советское правоведение отрицательно относились к идеи такого деления, считая его искусственным и призванным замаскировать сущность буржуазного строя. В современной России это учение вновь активно развивается. Как вы можете объяснить приведённые факты?
4. Императивный и диспозитивный методы правового регулирования считаются полярными по своим характеристикам. Как вы понимаете это положение? Приведите аргументы, подтверждающие вашу точку зрения.

«Согласовывать один закон с другим есть лучший метод их толкования».

«Удобство частных лиц должно отступить перед общим благополучием. Неудобство частных лиц возмещается общим благополучием».

Римские юридические изречения

§ 11. Правовые системы современности

В чём различие правовых систем, какие причины определяют их особенности? Существует ли взаимовлияние правовых систем, или они развиваются изолированно друг от друга?

Право неразрывно связано с укладом жизни людей, с той или иной цивилизацией, культурой, с традициями и обычаями народов. Поэтому в разных странах, на разных этапах развития возникают неодинаковые **правовые системы (правовые семьи)** — целостные совокупности взаимосвязанных правовых норм, правил, регулирующих общественные отношения. Правовая система складывается постепенно. Отдельные элементы различных правовых систем существовали уже в древних Вавилоне, Индии, Китае, в более развитом виде — в Греции, но первая, хотя и незавершённая, правовая система (в ней не были разработаны отрасли публичного права) возникла в Древнем Риме (I в. до н. э. — III в. н. э.). В VII—XI вв. на базе в основном религиозных норм (с восприятием многих обычаев) сложилась система мусульманского права. В Европе англосаксонская и романо-германская правовые системы сложились в XI—XIV вв.

Правовые системы, их развитие

Существующие правовые системы (семьи) обычно охватывают группы стран. Англосаксонская система права применяется в Великобритании, США, Канаде, Австралии, Индии, во многих африканских странах — бывших колониях Великобритании. Романо-германская система (европейское континентальное право) действует в Германии, Франции, Италии, Испании, в большинстве стран Латинской Америки и т. д.

Правовые системы не остаются неизменными. В результате процессов интеграции и глобализации государства воспринимают правовой опыт друг друга, происходит *сближение* различных правовых систем. Вместе с тем, поскольку своеобразие различных стран и народов сохраняется, а иногда и возрастает, не только сохраняются разные правовые системы, но в них возникают новые правовые явления. Развитие науки и техники (трансплантация, генная инженерия, ядерная энергетика и др.) порождает новые правовые институты, неизвестные ранее. Хотя та или иная страна обычно относится к определённой правовой системе, в своеобразных условиях разных стран одна и та же система может приобретать свои особенности. Ангlosаксонская система в Великобритании, где нет писаной Конституции, отличается от этой же системы в США, где есть Конституция 1787 г., но в то же время в штатах действуют свои законы. Романо-германская система в монархической Испании не совсем та же, что в республике Германии. В странах Латинской Америки, где нередко в системе разделения властей выделяются *не три*, как обычно, а *четыре* или даже *пять* государственных властей (законодательная, исполнительная, судебная и избирательная, а также иногда гражданская), романо-германская система имеет свои особенности. Во многих странах одновременно действуют правовые нормы, институты разных систем. В Японии сочетаются институты ангlosаксонской и романо-германской правовых семей, в Египте эти правовые семьи дополняются мусульманской правовой системой. Во многих странах Африки в дополнение к институтам, отражающим влияние бывшей метрополии, действуют институты обычного права (правовые обычаи племён, если они признаются государством).

В настоящее время в мире действуют *основные* правовые системы: **романо-германская, ангlosаксонская, мусульманская**. Примеры стран для первых двух систем представлены выше, мусульманская система в целостном виде применяется в Саудовской Аравии, Иране, Кувейте, Объединённых Арабских Эмиратах, Катаре, Омане, Брунее, некоторых других странах, частично в Марокко, Судане, её отдельные институты (иногда в изменённом виде) восприняты в Египте, Алжире и других странах. До 90-х гг. ХХ в. юридическая наука выделяла также **социалистическую правовую систему**. До краха тоталитарного социализма на рубеже 80—90-х гг. она существовала во многих странах Европы и Азии (СССР, Албания, Болгария, Венгрия, Монголия и др.). Сегодня она сохраняется в Социалистической Республике Вьетнам, Китайской Народной Республике, Корейской Народно-Демократичес-

кой Республике, Республике Кубе, Народно-Демократической Республике Лаос.

Основные правовые системы с позиций определённого мировоззренческого подхода регулируют все общественные отношения, которые поддаются регулированию и должны быть урегулированы правовыми нормами.

Неосновные правовые системы — индусское право, иудейское право, обычное право (в тех странах Тропической Африки, где сфера его действия шире, чем в других). Иногда в качестве неосновной системы называют скандинавское право. Неосновные системы содержат в основном древние нормы, обычаи, религиозные догматы. Они регулируют небольшую часть традиционных отношений и постоянно вытесняются принимаемым законодательством.

Романо-германская правовая система

Основные начала романо-германской правовой системы сложились в XIII—XIV вв. в континентальной Европе. Эта правовая система сначала развивалась на основе *рецепции* (восприятия) римского права, а затем главным образом в результате королевского законодательства. Свою роль сыграли и королевские суды. От римского права было заимствовано деление права на **публичное** (относящееся к «общим» интересам, в настоящее время это конституционное, административное, уголовное и другие отрасли права) и **частное** (в основном гражданское) право. Хотя в римском праве такое деление было обозначено, публичное право в нём не развивалось.

Романо-германская школа права (коллектив учёных, придерживавшихся общих научных позиций) стала восполнять пробелы римского права и разрабатывать понятия власти (в основном светской и духовной), суверенитета (независимости государственной власти от любой другой), системы органов государства и их роли, понятия закона, правосудия и др., позже — вопросы народного представительства, выборов, гражданства и прав граждан и др. Положения, сформулированные средневековыми авторами, стали включаться в законы.

Развитие романо-германской правовой системы связано в первую очередь не с судебной практикой (как в рассматриваемой ниже англосаксонской) и не с комментариями толкователей священных текстов (как в мусульманском праве), а с законодательством. **Закон** был и остаётся в романо-германской системе **главным источником права**. Хотя первая писаная Конституция была принята в США (1787), именно романо-германской школой права были

разработаны положения об иерархии законов (основной закон — конституция, органические законы¹, обыкновенные, чрезвычайные, издаются на основе и во исполнение конституции).

Позже, в XX в., была создана концепция особых органов *судебного конституционного контроля*, осуществляемого конституционными судами и другими аналогичными органами (конституционный контроль со стороны судов общей юрисдикции стал впервые осуществляться в США). Эта школа разработала современную *триаду разделения властей* (законодательная, исполнительная, судебная), учение о роли соответствующих органов, концепцию *регламентарной власти* — право высших органов исполнительной власти издавать акты, имеющие силу закона, если на это их уполномочивает конституция.

Судебная практика использовалась и используется для развития романо-германской системы права в небольшой степени, а в некоторых странах *судебный прецедент* (решение какого-либо «высокого» суда, которому должны следовать другие суды при рассмотрении аналогичных дел) вообще не применяется как источник правовой нормы. Комментарии юристов к законам публиковались и публикуются, но не считаются источником права, а используются как обычные доктринальные (необязательные) разъяснения. *Обычай* играет незначительную роль. Если он приобретает длительный и устойчивый характер, его стремятся включить в закон или иные правовые акты.

Правовые традиции в романо-германской правовой системе соблюдаются, но их роль не очень велика: они заменяются законом, если в этом возникает необходимость. *Основой правовой идеологии* в данной системе, как и в ангlosаксонской, являются общечеловеческие ценности: свобода, равенство, права человека и гражданина, демократия, народный суверенитет, политический и идеологический плюрализм, местное самоуправление и др., а в последние десятилетия также социальное партнёрство, социальная справедливость и др.

Англосаксонская правовая система

Основы англосаксонской правовой системы были заложены в XI—XV вв. Британские колонисты перенесли её

¹ Законы, принимаемые по прямому предписанию конституции в порядке, отличном от принятия как конституционных, так и обычных законов. В России нет понятия органических законов, аналогом могут служить конституционные федеральные законы.

в Северную Америку, в другие колонии Азии, Африки, в Австралию. Она действовала там с изменениями наряду с «местным» правом. В отличие от романо-германской правовой системы англосаксонская система формировалась в условиях относительной феодальной централизации, поскольку завоеватели создали более централизованную систему управления. Роль централизующего фактора в праве взяли на себя *королевские суды*, считавшиеся центральными судами. Их решения содержали общие правила, нормы, которым следовали другие суды при решении аналогичных дел (правило судебного прецедента, которое окончательно утвердило к XIX в.).

Роль закона в создании правовой системы была слабее, чем в романо-германской правовой семье, и, хотя теперь *закон доминирует* во всех странах англосаксонской системы, *судебный прецедент сохраняет своё значение* (особенно в самой Великобритании).

Рецепция римского права, которая в романо-германской системе являлась важнейшей основой её формирования, в Великобритании (откуда пошла англосаксонская система) была гораздо слабее. Поэтому в англосаксонской системе сложилась своя терминология, своё деление на отрасли права.. Деления права на публичное и частное в классическом понимании в англосаксонской системе нет. Основное деление права — это различие *статутного права* (законы), *общего права* (судебные прецеденты) и *права справедливости* (суды назначенного королём канцлера, решавшие дела по справедливости, если не было соответствующего закона или судебного прецедента либо если закон и прецедент противоречили справедливости).

Правда, сейчас это деление даже в самой Великобритании реформируется: канцлерские суды включаются в общую систему судов.

Деление права на отрасли тоже своеобразно. По существу, не признаётся деление на гражданское, трудовое, земельное и т. д. право, различаются право собственности, обязательственное право и др. Нет деления норм на императивные (обязательные) и диспозитивные (дающие сторонам правовых отношений возможность выбора своего поведения). Не применяются многие важные для романо-германского права понятия: юридического лица, непреодолимой силы, препятствующей исполнению договора, и др.

Хотя теперь в странах англосаксонской системы (кроме Великобритании и Новой Зеландии) есть писаные конституции, понятия основного закона нет. В Великобритании все законы имеют одинаковую силу.

Комментарии юристов, особенно труды выдающихся

английских юристов, могут выполнять роль источника права: в обоснование своих решений суды ссылаются на них.

Кодификации правовых норм в англосаксонской системе не придаётся такого значения, как в романо-германской. В самой Великобритании кодексы отсутствуют. В других странах они есть, но по отдельным вопросам. Обычно издаются не кодексы, а законы по наиболее важным вопросам (о собственности, о наследовании и др.). Особенности имеют *судебная система и процесс судопроизводства*. Судебную систему возглавляют верховные суды общей юрисдикции. Отсутствует целостная система специализированных судов¹, хотя некоторые её элементы заменяют отчасти трибуналы (их ранг ниже, чем у судов), созданные при соответствующих учреждениях из государственных служащих и представителей общественности. По некоторым вопросам нельзя обращаться в суд, если дело предварительно не рассматривалось трибуналом. Правда, в США, Австралии есть и специальные суды.

В некоторых штатах США не только уголовные, но и гражданские дела рассматривает коллегия в составе судьи и 12 (иногда до 24) присяжных заседателей.

Для англосаксонской системы характерен *высокий статус судей и судебной власти*, он не ниже законодательной и исполнительной государственной власти. В правознании народа высоко ценятся *традиции*. Многие учреждения (сама монархия, кабинет министров, тайный совет), правовые понятия существуют по традиции.

Мусульманская система права

В целостном виде такая система действует только в немногих странах, названных выше, да и в них в 90-х гг. XX в. приняты конституции, в какой-то мере отражающие влияние общечеловеческих ценностей. В других странах, считающихся мусульманскими (их около 20), мусульманское право действует частично. Классическое мусульманское право — это **одна из сторон религии** ислама, **шариат** («путь следования»). Считается, что, соблюдая эти нормы, мусульманин попадёт в рай.

Выделяется и собственно право — *фикх*, в нём нет правил об отношении к Аллаху (Богу), фикх регулирует отношения мусульман в мусульманской общине (*умме*), отношения людей друг к другу, но всё-таки и фикх не отделён совершенно от религии. Составной частью права во

¹ Например, в России это арбитражные суды, во Франции административные.

многих мусульманских странах является *адат* (обычай). Многие народы (в том числе и в России) считают обычай адата элементом мусульманского права. Мусульманское право в своём классическом виде включает в свой состав только обычай некоторых племён Саудовской Аравии.

Основные источники мусульманского права — Коран и Сунна. Коран — поучения Аллаха, переданные людям через пророка Мухаммеда (это реальная личность) в VI — VII вв. Сунна — жизнеописание пророка Мухаммеда, составленное сподвижниками после его смерти. Коран стоит выше конституции, поэтому в тех мусульманских странах, где есть органы конституционного контроля, они сначала проверяют закон на соответствие Корану, а затем конституции.

Поскольку в Коране собственно правовых норм немногого (считают, что их примерно 200 из 6 тыс. аят — поучений), то мусульманское право складывалось не посредством законов или судебных прецедентов, а путём доктринальных толкований священных книг мусульманскими богословами-юристами. Уже в XI—XII вв. были написаны первые книги ныне канонизированных мусульманских юристов. Поскольку толкования были разными, сложилось несколько школ.

Основной принцип классического мусульманского права — устройство общественной и государственной жизни должно соответствовать принципам халифата (строя, который сложился при Мухаммаде и четырёх «праведных халифах» после него). Главное в регулировании отношений — не столько права, сколько обязанности правоверного перед Аллахом (например, пятикратная молитва в день). Судебного прецедента не существует, мнения авторитетов (авторитетных лиц мусульманского сообщества страны) должны учитываться. Структура права характеризуется архаичностью, казуистичностью. Хотя в новейших конституциях принцип равенства людей зафиксирован, мусульманским правом он полностью не признаётся (допускается неравенство правоверных и неверных, мужчин и женщин). Правосознание в странах мусульманского права опирается на религию ислама. Она считается универсальной, пригодной для всех народов. Правовые включения в мусульманское право из других правовых систем не допускаются. Если они есть, это трактуется лишь как случайное совпадение.

Социалистическая система права

Данная правовая система основана на принципах марксизма-ленинизма. В их ряду следующие: право —

средство для строительства социализма, а затем коммунизма; руководящая роль коммунистической партии в обществе и государстве, что закрепляется конституциями; господство в обществе марксистско-ленинской идеологии; ликвидация частной собственности, связанных с ней «эксплуататорских» классов и господство социалистической государственной собственности; диктатура пролетариата, затем общенародное социалистическое, но классовое государство; отрицание концепции разделения властей и местного самоуправления («Вся власть Советам!»); ограничение «эксплуататоров» в правах и использование прав и свобод гражданином только в интересах строительства социализма и коммунизма и др. В настоящее время в некоторых сохранившихся социалистических странах допускаются отдельные исключения из этих принципов, например по вопросам собственности, диктатуры пролетариата и др.

Источники права в данной системе — законы и иные нормативно-правовые акты. Правовые нормы *кодифицированы*.

Прирождённые (естественные) права человека *не признаются*, считается, что правами человека (гражданина) наделяет государство. Деление права на публичное и частное не признаётся.

Характерно формальное декларирование независимости судебной системы.

Существует государственное планирование и централизованное распределение товаров, экономика огосударствлена (правда, в настоящее время допускается и частная розничная и оптовая торговля, частное предпринимательство), заработка плата централизована, устанавливается государством. Оппозиционных партий быть не должно, все общественные объединения находятся под руководством коммунистической партии. В государственном строе действует система типа советов, которые рассматриваются как органы государственной власти, местное самоуправление отвергается. Парламенты есть, но они действуют не на постоянной основе (их члены работают и получают заработную плату по месту работы).

Хотя на практике система *тоталитарного социализма* приводит к подавлению личности, стагнации экономики, некоторые социалистические лозунги (роль труда и трудящихся, социальная справедливость, планирование экономики и др.) были притягательными для людей и в переосмысленном виде теперь используются в ряде конституций, в праве демократических стран.

Элементы неосновных правовых систем

В Индии, Непале, некоторых других смежных странах действует **индийское право**. Оно часть целостного регулирования жизни и миропонимания. Его основы заложены в древних книгах, устных преданиях, которые называются **шаstry**. Имена их авторов неизвестны, книги не считаются священными, как Коран. В основе миропонимания шастр три движущие силы — *добродетель, интересы, удовольствия*. Их регулируют правовые нормы и нормы морали (как подавать милостыню, принимать гостей и др.). Это, скорее, не права, а *комплекс обязанностей*. Такие положения изложены в разных сборниках, часто в стихах. Древнейшие из них — законы Ману, носящие имя мифического бога Ману (II в. до н. э. — II в. н. э.). Древнее право применяется только частично и лишь в личных, семейных отношениях.

В Израиле частично действует древнее **иудейское право**, представляющее собой часть определённого мировоззрения. Его основы содержатся в священных книгах — Торе (пятикнижие пророка Моисея), Талмуде.

В странах Тропической Африки действует **обычное право** племён. Это устные правила, которые хранятся в памяти вождей, старейшин. Иногда эти правила восприняты законодательством. Обычное право действует, если это разрешает закон, и регулирует только некоторые брачно-семейные, наследственные, земельные отношения (например, разделение общинной земли между семьями, выпас скота).

Вопросы для самопроверки

- 1) Что такое правовая система и каково в ней место права?
- 2) Какие основные правовые семьи действуют в настоящее время в мире?
- 3) Каковы особенности неосновных правовых систем?
- 4) В чём особенности романо-германской правовой семьи?
- 5) Каковы особенности англосаксонской правовой семьи?
- 6) Что отличает мусульманскую правовую систему?
- 7) Какие черты характеризуют социалистическую правовую систему?

Задания

1. Основной Закон государства N — Конституция — был принят в прошлом веке. Главная роль в формировании права принадлежит парламенту, который издаёт законы; правовой обычай и юридический прецедент выступают в качестве вспомогательных источников права. К какой

правовой семье можно отнести правовую систему государства N? Свой ответ обоснуйте.

2. Какая правовая семья может быть охарактеризована следующими словами: «Судьи творят право, право есть то, что говорят о нём судьи»? Свой ответ объясните.

3. Подумайте, в чём заключается главное отличие семьи мусульманского права от романо-германской и англосаксонской правовых семей.

4. Ниже приведено несколько групп, которые содержат признаки правовых систем. Какая правовая система подразумевается в каждом случае? В каждой группе укажите лишний признак (обязательно поясните свой выбор):

а) основной источник права — нормативно-правовой акт; деление системы права на публичное и частное, а также на отрасли; юридическая доктрина, как правило, имеет сугубо прагматический, прикладной характер;

б) деление системы права на публичное и частное; юридические предписания даны Богом раз и навсегда, в них нужно верить и соответственно строго соблюдать; законодательство имеет вторичное значение;

в) предпочтение отдается не обязанностям, а правам гражданина; существует кодификация права; отсутствие деления права на частное и публичное.

Мысли мудрых

«Единственный источник права — общее сознание всего народа, общий дух его».

Ф. Лассаль (1825—1864),
немецкий политический деятель

Шутливые определения трёх типов права:

— английская система: можно всё, кроме того, что нельзя;

— немецкая система: нельзя ничего, кроме того, что можно;

— французская система: можно всё, даже то, что нельзя.

Юридический фольклор

Глава III. ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОРЕАЛИЗАЦИЯ

§ 12. Правотворчество

Как создаётся право? Кто обладает правом законодательной инициативы? Как оценить качество правотворческой деятельности?

Право сопровождает людей в их общении друг с другом, охватывает большинство сфер человеческой жизнедеятельности и постепенно расширяет границы своего воздействия на общественные отношения. Процесс правотворчества идёт постоянно, не останавливаясь, в любых исторических условиях. Знание того, как право создаётся и формируется, в чём суть правотворчества, необходимо не только для умозрительного понимания его сути, но и для правильного применения права, эффективного «пользования» правовыми нормами.

Правотворчество и формирование права

Правотворчество — творение, создание права, правовой нормы — процесс, который даёт жизнь праву, формулирует и оформляет его. Правотворчество предваряет существование права в его формальном и официальном виде.

В процессе правотворчества происходит выявление *потребностей* в нормативном правовом регулировании общественных отношений, в соответствии с этими потребностями — создание новых правовых норм, а также замена или отмена действующих. Но известно, что различные социальные группы имеют разные, иногда даже противоположные потребности. Так, первоочередной потребностью владельцев предприятий и крупной собственности будет защита своего дела, минимизация вмешательства государства в интересы бизнеса. Потребности социально уязвимых и малообеспеченных лиц, живущих на пенсии и пособия, состоят в том, что люди хотят получить от государства максимальную социальную защиту и помочь. Правом должны быть урегулированы *сбалансированные* между собой, *общезначимые* правовые потребности, важные для всего общества в целом или больших его групп и признанные значимыми государством.

Необходимо подчеркнуть, что правовая норма регулирует далеко не все общезначимые потребности, а только

правовые потребности. Например, потребность получить вознаграждение за проделанную работу — правовая, а потребность достичь карьерных высот в своей профессии такой не является.

Итак, **правотворчеством** называется процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства, формирования и принятия правовых актов в соответствии с существующими правилами.

Разновидностью правотворчества является **законотворчество** — процесс создания закона, начиная с идеи о нём, появляющейся в связи с выявлением правовой потребности, и заканчивая введением его в действие. Чтобы понять, чем правотворчество отличается от законотворчества, надо вспомнить, чем право отличается от закона.

Уже говорилось о том, что право представляет собой **объективное явление**, которое исторически вырабатывается в процессе человеческой деятельности. Оно порождается объективной необходимостью упорядочения отношений между людьми, их стабильности и определённости. Задокументированная в правовых нормах модель поведения является социально типичной (нормальной), многократно и постоянно применяемой на практике. Законодательство же является категорией *субъективной*, оно создаётся правотворческими органами государства, исходя из своего понимания задач правового регулирования. Таким образом, категории «право» и «законодательство» не совпадают.

Право не сводится к совокупности официальных законов, оно шире действующего законодательства, поскольку существуют общественные отношения, имеющие правовую природу вне зависимости от их закрепления в нормативных актах. Так, отношения по купле-продаже носят правовой характер даже в том случае, если не урегулированы нормой закона. Более того, иные законодательные акты могут не соответствовать правовым принципам, и тогда возникает противоречие между правом и данными актами. Например, если в законе будет записан дискриминационный запрет на приём на работу женщин, имеющих маленьких детей, этот закон подлежит отмене как неправовой. Поэтому создание законодательных актов органами государства не может осуществляться на произвольных основаниях или на соображениях целесообразности; в законе можно закрепить только те отношения, которые уже имеют правовое качество.

Таким образом, получается, что правотворчество — процесс *формирования* права, а законотворчество — процесс его *формулирования*. При этом закон призван быть точной формулировкой действительного, объективно возникшего и фактически существующего в обществе права.

Законодатель в издаваемом им нормативном акте должен выразить нечто реальное, порождённое самими общественными отношениями, уловить возникшую потребность в правовом регулировании.

Как возникают правовые потребности? На их появление оказывают влияние разные факторы — экономические, политические, социальные и др. Всё это объективные обстоятельства, наличие которых влечёт необходимость правовых перемен. Многие из них действительно играют роль *правообразующих факторов* — из них впоследствии вырастет правовая норма. Другие факторы не имеют этого значения и не могут быть положены в основу правовой нормы. Если правообразующий фактор будет выделен ошибочно, это приведёт к тому, что изданная на его основе правовая норма не будет нужна, попросту не будет действовать. Есть факторы, действующие всегда: например, необходимость поддерживать общественный порядок. Есть такие, которые возникают как ответ на какие-либо события: например, катастрофа на Чернобыльской АЭС привела к необходимости урегулировать основания и условия получения социальной помощи ликвидаторам аварии, проживающему в заражённой зоне населению.

Принципы и виды правотворческой деятельности государства

Государство в лице компетентных государственных органов осуществляет нормотворческую деятельность, создаёт законы и другие правовые акты. Существуют различные виды этой деятельности государства:

- **Признание и гарантирование в конституциях основных прав и свобод человека.** Тем самым естественным и неотчуждаемым правам, приобретаемым человеком в любом обществе с рождения, придаётся статус действующего права и обеспечивается механизм их реализации.
- **Прямая нормотворческая деятельность государственных органов,** в процессе которой принимаются нормативно-правовые акты разного уровня.
- **Ратификация (утверждение) международных договоров** высшими органами законодательной власти государства. Тем самым нормы международного права включаются в систему норм национального права.
- **Признание (санкционирование) в качестве правовых тех или иных обычаев.** Как уже неоднократно отмечалось, в Гражданском кодексе РФ установлено, что отдельные имущественные отношения могут регулироваться обычаями делового оборота. Это означает, что исторически сложившиеся правила поведения людей в сфере тор-

говли или в других коммерческих отношениях имеют правовое значение и порождают правовые последствия.

Граждане государства могут непосредственно участвовать в правотворчестве в процессе **референдума**, т. е. принятия закона путём всенародного голосования. Решения, принятые на референдуме, обладают высшей юридической силой и не нуждаются в каком-либо утверждении государственных органов. Обычно на референдум выносят вопросы особой важности, касающиеся интересов граждан всей страны: например, предлагается высказать своё мнение о Конституции государства, о его государственном устройстве.

Деятельность государства по установлению норм права должна соответствовать ряду основополагающих принципов. Обычно выделяют следующие **основные принципы правотворческой деятельности**:

- **Правовой прогресс.** Данный принцип требует, чтобы вся правотворческая деятельность государства была максимально направлена на дальнейшее развитие и совершенствование действующего законодательства, утверждение прав и свобод человека, принципа верховенства права и других общепризнанных принципов права.

- **Законность.** Смысл этого принципа состоит в том, что правотворческая деятельность государственных органов должна быть правильной по своей форме, осуществляться в рамках установленных в законах процедур, в соответствии с компетенцией субъектов этой деятельности.

- **Обоснованность.** Правотворческая деятельность должна опираться на выявление определённой объективной потребности в правовом регулировании, соответствовать задачам устойчивого общественного развития. Кроме того, она должна быть основана на результатах научного изучения состояния действующего права и тенденций его развития, на идеях, концепциях и практических рекомендациях современной юридической науки.

- **Системность.** Действующее право имеет строго организованное и согласованное внутреннее строение — систему права. Поэтому все вновь принимаемые нормы должны быть надлежащим образом согласованы со всеми уже действующими нормами, «встроены» в существующую иерархию, не должны противоречить принятым ранее нормативным актам.

- **Профессионализм.** Заниматься правотворчеством должны компетентные люди, имеющие специальные знания как по существу правового регулирования, так и по юридическим вопросам, владеющие приёмами юридической техники. Низкий профессиональный уровень лиц, участвующих в процессе правотворчества, прямо отражает

ется на качестве принимаемых ими актов. К процессу принятия законов обязательно должны привлекаться эксперты — узкие специалисты в сфере принимаемого нормативного документа и учёные-юристы.

Стадии правотворческого процесса

Правотворческая деятельность состоит из определённых этапов (стадий). Это цепочка, состоящая из звеньев, имеющих чёткую последовательность и тесно взаимосвязанных между собой. Двигаясь от стадии к стадии, законодатель стремится, чтобы будущий правовой акт становился всё более конкретным, чётким по форме и по содержанию.

Как подчёркивалось ранее, предпосылкой создания закона обязательно является познание тех условий, фактов и обстоятельств, которые предопределяют появление правовой потребности и нуждаются в правовом регулировании. Поэтому *в самом начале* правотворческого процесса поэтапно осуществляется:

- накопление информации, изучение и выявление потребностей для создания правового акта;
- принятие решения о подготовке правового акта;
- разработка идеи, концепции будущего акта.

В течение этого периода определяются оптимальные пути выражения в законодательстве установленных общественных потребностей, избираются наиболее целесообразные методы воздействия на общественные отношения, прогнозируется эффективность этих действий и т. д.

Затем наступает *период подготовки* самого правового акта, разделённый, в свою очередь, на ряд этапов. Если речь идёт о подготовке такого важного нормативного акта, как закон, то эти этапы тщательно прописаны и детально регламентированы в других законах или регламентах деятельности законодательных органов власти.

Здесь следует вспомнить, что именно *закон* является определяющим звеном законодательной системы. В законах сформулированы самые важные и значимые правовые нормы, принимаемые только высшими органами государственной власти. Закон обладает высшей юридической силой, и любой иной правовой акт, противоречащий ему, отменяется в установленном порядке. Именно поэтому процессу подготовки закона уделяется огромное внимание: законы принимаются по особой процедуре, предусмотренной конституцией и регламентом парламента.

Рассмотрим движение законопроекта на примере организации законодательного процесса в высших органах

законодательной власти Российской Федерации — Федеральном Собрании, состоящем из двух самостоятельных палат — Совета Федерации и Государственной Думы.

Законопроекты вносятся в Государственную Думу. Правом законодательной инициативы, т. е. правом внесения предложения об издании закона, обладают Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, законодательные органы субъектов Федерации. Это право принадлежит также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения.

Определённые категории законопроектов могут быть внесены только при наличии заключения Правительства. Это законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счёт государственного бюджета: например, о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, выпуске государственных займов, изменении финансовых обязательств государства. Такое заключение необходимо для того, чтобы не допустить принятия законов, влекущих за собой неоправданные государственные расходы, а также расходы, которые невозможно покрыть из имеющихся средств.

Обсуждение законопроекта в Государственной Думе проходит, как правило, в трёх чтениях, если иное не предусмотрено действующим законодательством. В рассмотрении законопроекта обычно участвуют комитеты палаты. Профильный комитет, в котором законопроект готовился с самого начала, дорабатывает его в соответствии с замечаниями, высказанными в процессе чтений.

Федеральные законы принимаются Государственной Думой большинством голосов от общего числа её депутатов. При голосовании по проектам федеральных конституционных законов требуется согласие не менее двух третей голосов депутатов Государственной Думы.

Принятый Государственной Думой закон в течение пяти дней передаётся на рассмотрение Совета Федерации. Закон считается одобренным, если за него проголосовало более половины членов Совета Федерации. Если закон не относится к числу тех, которые обязательно должны рассматриваться на заседаниях Совета Федерации, то согласие с ним может быть выражено путём молчаливого одобрения. Это значит, что в течение 14 дней федеральный закон просто находится в Совете Федерации, после чего считается одобренным. Участие Совета Федерации в одобрении закона в этом случае считается пассивным. Но закон может быть и отклонён Советом Федерации.

При отклонении Советом Федерации закона, принятого Государственной Думой, может потребоваться преодо-

ление разногласий между двумя палатами Федерального Собрания. Для этого из членов обеих палат создаётся согласительная комиссия, после чего закон подлежит повторному рассмотрению в Государственной Думе. В этой ситуации Дума может принять или отклонить предложения согласительной комиссии. В случае, если эти предложения не устраивают депутатов Государственной Думы, они могут преодолеть вето Совета Федерации и утвердить закон в его первоначальной редакции, повторно проголосовав за него двумя третями от общего числа своих депутатов. Так преодолеваются разногласия между палатами, и у Государственной Думы появляется возможность реализовать свою позицию.

Подписание и обнародование федерального закона Президентом РФ — заключительная часть законодательного процесса. Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется главе государства для его подписания. Президент должен принять своё решение в течение 14 дней. После этого глава государства либо подписывает закон, и он вступает в силу в установленном порядке, либо отклоняет его. Кроме того, Президент может отправить закон на доработку, вернув его в соответствующую палату. В случае наложения Президентом вето парламент может его преодолеть. Для этого он должен повторно рассмотреть законопроект и одобрить его большинством не менее двух третей голосов от общего количества членов Федерального Собрания.

Юридическая техника

Искусство формирования и формулирования законодательных актов называется законодательной техникой. **Законодательная техника** представляет собой определённую систему требований, необходимых при создании нормативно-правовых правил, законов и подзаконных актов. Это совокупность принципов, правил, приёмов и методов адекватного выражения определённого нормативно-правового содержания в форме текста правового акта.

Основные требования юридической техники, сформировавшиеся в законотворческой практике, состоят в следующем:

- Текст нормативно-правового акта должен максимально отражать его правовой смысл, отвечать принципам правового регулирования.

- Правовой акт должен быть оптимальным по форме, т. е. компактным и лаконичным при глубине и чёткости изложения нормативного материала. В нём не должно быть сформулировано ничего общеизвестного, но вместе с

тем должны получить закрепление все необходимые элементы правовой нормы (гипотеза, диспозиция, санкция). Как вы уже знаете, они *не всегда прописаны* в тексте статьи, но при этом *всегда подразумеваются*, легко «восстанавливаются» правоприменителем.

• Необходим учёт системного характера права: правовой материал должен быть взаимосвязанным, взаимосогласованным, обладать внутренним единством; каждый вновь принимаемый нормативный акт призван занимать своё, чётко определённое место в правовой системе, не дублировать уже существующие законодательные положения, не противоречить нормам действующего законодательства.

• Текст нормативно-правового акта должен быть надлежащим образом структурирован и изложен в логической последовательности в соответствии с общепринятыми правилами. Так, особо значимые нормативно-правовые акты начинаются с преамбулы, в которой определяются главные цели данного акта. Сначала излагаются общие нормы (нормы общей части акта), а затем более конкретные нормы (нормы особенной части акта). Нормы материального права предшествуют нормам процессуального характера. Структурные части текста нумеруются, выносятся соответствующие подзаголовки.

Правовой акт должен иметь соответствующие реквизиты: название акта, наименование принявшего его органа, дата и место его принятия, регистрационный номер, подписи соответствующих должностных лиц и т. д.

• Изложение нормативного материала требует ясности, простоты и доступности языка, точности и однозначности используемых в нём понятий, терминов и формулировок. Чем совершеннее текст закона, тем меньше затруднений вызовет его реализация. В нормативных актах используется современный литературный язык, но не употребляются различные образные обороты, метафоры, аналогии, архаизмы и неологизмы. В целом нормативно-правовой акт пишется официально-юридическим стилем, лаконично и строго, с использованием специальных юридических понятий.

Нормативно-правовой акт, написанный с соблюдением всех правил юридической техники, не должен вызывать трудностей в понимании, что существенно облегчит задачу следования нормам такого закона.

Вопросы для самопроверки

- 1) Что понимается под правотворчеством? 2) Как возникают правовые потребности? 3) Какие виды правотворчес-

кой деятельности вам известны? 4) На каких принципах строится правотворческая деятельность? 5) Что представляет собой законотворческий процесс? 6) В чём суть требований к юридической технике?

Задания

1. Проанализируйте приведённые ниже высказывания о правотворчестве.

А) Правотворчество — это деятельность компетентных государственных органов, общественных организаций, а также всего народа по установлению, изменению или отмене правовых норм.

Б) Правотворчество — завершающая стадия процесса правообразования, который идёт в недрах общества. Государство лишь надлежащим образом оформляет те правовые потребности, которые уже сложились.

2. История знает большое число удачных нормативно-правовых решений. К ним относится, например, Французский гражданский кодекс 1804 г., действовавший почти два столетия. Вместе с тем издавались и неудачные нормативные акты, так называемые «тупые» законы. В частности, в США законом штата Индиана запрещалось носить усы мужчинам, склонным к частым поцелуям. Опираясь на текст параграфа, выскажите предположения о причинах удач и неудач в указанной нормотворческой деятельности. Приведите примеры продуманных и недостаточно продуманных государственно-нормативных решений.

3. В США общественные организации борются за отмену «тупых» законов. Если бы вы вступили в эту борьбу, то какие шаги предприняли? Ответ поясните.

4. Представьте, что вы являетесь субъектом законотворческой инициативы. Куда вы направите подготовленный законопроект федерального значения? Укажите стадии его дальнейшего движения.

5. Изобразите в тетради схему «Виды правотворческой деятельности государства».

6. Регламенты палат Российской парламента устанавливают определённые требования к оформлению представляемых законопроектов. Так, регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ требует от субъекта законодательной инициативы наряду с текстом законопроекта представить:

- пояснительную записку к законопроекту;
- перечень законов, подлежащих отмене или изменению в связи с принятием законопроекта;
- финансово-экономическое обоснование (в случае, если реализация законопроекта потребует материальных затрат);

г) заключение на законопроект Правительства РФ (оно обязательно, если законопроект предусматривает расходы из федерального бюджета).

Оцените эти требования с позиций изученных принципов правотворческой деятельности. Ответ поясните.

Мысли мудрых

«Дух умеренности должен быть духом законодателя».

*Ш. Монтескье (1689—1755),
французский философ-просветитель*

«Мудрый законодатель начинает не с издания законов, а с изучения их пригодности для общества».

*Ж.-Ж. Руссо (1712—1778),
французский философ-просветитель*

§ 13. Реализация и толкование права

Каким образом происходит процесс превращения «книжного» права в реальное, по правилам которого живут и действуют люди? Каков конечный результат процесса правового регулирования? Какими средствами он достигается?

Как бы ни была хороша и нужна записанная в законе правовая норма, сама по себе она не будет работать, т. е. регулировать (порождать, изменять, прекращать) правовые отношения. Для полного и детального представления о том, как право действует, разработано понятие «реализация права».

Формы реализации права

Реализация правовой нормы означает *фактическое осуществление её предписаний, претворение в жизнь общих правовых правил поведения*. Иными словами, реализацией права называется воплощение в действиях и поступках людей требований норм права, «переведение» абстрактных правовых предписаний, сформулированных для всех, в конкретные действия субъектов права, оказавшихся в предусмотренной правовой нормой ситуации.

Право считается реализованным, когда фактические действия лиц (совершение определённых поступков или запрет на их совершение) соответствуют требованиям правовых норм.

В зависимости от характера действий субъектов права выделяют *четыре формы* реализации права:

- **Соблюдение**, с помощью которого осуществляются запреты, от нарушения которых лицо должно воздержаться. В этом случае реализации подлежат *запрещающие* нормы права. Примером может быть статья 25 Конституции РФ, в которой сказано, что «никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нём лиц». Эта форма реализации права заключается в *пассивном воздержании* от совершения неправомерных действий.

- **Исполнение** связано с выполнением активных обязанностей, строго определённых нормой права действий. Это реализация *обязывающих* норм права, выполнение субъектом права возложенных на него обязанностей. Примером исполнения может служить выполнение конституционных обязанностей граждан: своевременно и в полном объёме уплачивать налоги, нести воинскую службу, сокращать природу и окружающую среду.

- **Использование (осуществление)** выражается в осуществлении прав, посредством чего лицо удовлетворяет свой собственный интерес и достигает определённого блага. Использование имеет место в случае осуществления гражданами РФ своих конституционных прав, например, на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Если использование своих прав гражданами является добровольным делом и никто не может принудить частное лицо к осуществлению своих прав, то права государственных органов и других организаций одновременно являются их обязанностями, от осуществления которых они отказаться не могут. Так, Высший Арбитражный Суд РФ не только вправе, но и обязан выступать в качестве высшего судебного органа по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами.

- **Применение** является особой формой реализации права, поскольку так реализуют право только полномоченные на то органы (государственные, муниципальные органы, их должностные лица). Например, применяет право Президент, принимая указ о назначении конкретного лица на какую-нибудь должность, или следователь, вынося постановление о возбуждении уголовного дела. Эта деятельность имеет специфический, официально-властный характер и ряд других особенностей, на которых нужно остановиться более подробно.

Применение права как особая форма реализации права

Правоприменительная деятельность государственных органов является важной формой реализации права, которая необходима для исполнения соответствующих предписаний правовой нормы.

Правоприменительная деятельность имеет процессуальный характер, порядок и процедура её осуществления предусмотрены в нормативно-правовых актах. Государственные органы или должностные лица, применяющие норму права, действуют строго в пределах своей компетенции. В процессе применения нормы права выносится соответствующее решение — *индивидуальный, властный, правоприменительный акт*, которым устанавливаются конкретные правовые последствия (в виде возникновения, изменения или прекращения у субъектов права их прав и обязанностей).

Правоприменительная деятельность входит в компетенцию всех органов государственной власти и должностных лиц. Более того, любое осуществление государственных функций возможно лишь на основе применения норм права. Применение права может быть направлено, во-первых, на пресечение противоправных действий и привлечение правонарушителя к ответственности (выговор директора, приговор суда, наложение штрафа). Во-вторых, эта деятельность может быть направлена на обеспечение правомерных действий субъектов права по реализации их прав и обязанностей (выдача разрешения или справки, осуществление регистрации, удовлетворение судом правомерного иска).

Правоприменительная деятельность имеет *несколько стадий*.

На *первой стадии* происходит *юридическое исследование* фактических обстоятельств дела. Оно должно быть всесторонним, полным и объективным, носить достоверный характер. На этой стадии собираются и накапливаются юридически значимые факты, которые можно оценить и классифицировать с юридической точки зрения.

На *второй стадии* осуществляется *юридическая квалификация* факта. Факты оцениваются в соответствии с определённой нормой права, устанавливающей их юридическое значение. На этой стадии выбирается нужная для юридической квалификации норма, анализируется её значение в данных обстоятельствах, проверяются возможности её применения в рассматриваемом случае. И на этой основе квалифицируется весь состав деяния.

Третья стадия, завершающая процесс применения права, — стадия *вынесения решения*, связанная с принятием правоприменительного акта, в котором определяются конкретные права и обязанности субъектов рассматриваемого правоотношения.

Решение компетентного государственного органа, выраженное в акте применения права, должно быть исполнено. Исполнение обеспечивается в случае необходимости мерами государственного принуждения.

Акты применения права

Остановимся на юридической характеристики акта применения права. Этот акт содержит индивидуальное властное предписание, вынесенное компетентным органом по конкретному юридическому делу (например, указ Президента о помиловании такого-то гражданина, приказ Министерства финансов об образовании нового департамента в структуре министерства, решение Арбитражного суда Московской области и т. д.).

Важной особенностью правоприменительных актов и их отличием от нормативных правовых документов является их *индивидуальный, персонифицированный* характер. Если нормы права рассчитаны на многократное применение и адресованы неопределённому числу лиц, то в отличие от них правоприменительные акты всегда адресованы конкретным субъектам и прямо указывают на то, кто в данной ситуации обладает соответствующими правами и обязанностями. Поэтому они не являются источниками права и рассчитаны только на однократное применение.

Все правоприменительные акты имеют определённую, установленную законом форму. В своём документальном выражении они должны иметь чёткую структуру и состоять из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей. Особенно строгие требования предъявляются к оформлению решений суда, документов предварительного следствия, актов расследования административных правонарушений.

В некоторых случаях актом применения права можно считать правоприменительные *действия* (деятельность) уполномоченных на их совершение лиц. Действия по задержанию правонарушителя, оформлению штрафа на месте, снятию с рейса за безбилетный проезд и даже жесты регулировщика дорожного движения можно расценить как акты применения права.

Правоприменительные акты различных государственных органов и должностных лиц имеют официальные,

установленные законом типовые наименования. Президент и Правительство РФ издают распоряжения, министры и руководители предприятий — приказы, следователи и прокуроры по вопросам предварительного следствия выносят постановления, их же принимает суд по вопросам судебного разбирательства дела. Суд по гражданским делам выносит решение, а по уголовным делам — приговор.

Толкование права: понятие и виды

Реализация правовых норм во многом зависит от того, как право понимают, интерпретируют, трактуют, т. е. от толкования права. **Толкованием права** называют деятельность по установлению действительного смысла норм права. Эта деятельность включает в себя: 1) *уяснение* содержания правовой нормы самим субъектом права (для себя) и 2) *разъяснение* официальными органами и другими уполномоченными лицами значения входящих в норму понятий (для других). Предполагается, что каждый «пользователь» права уясняет его требования самостоятельно. Часто в этом помогают специальные разъяснения нормативно-правовых актов, которые даются в официальном и неофициальном порядке.

Толкование очень важная часть процесса реализации права. Сам выбор той или иной правовой нормы предполагает понимание её содержания. Как мы уже видели, в норме права сформулированы общие, типичные правила поведения. Для того чтобы адаптировать общую норму права к конкретному случаю, понять, как она будет работать в данной ситуации, и нужно толкование права. Кроме того, подчас неясны смысл и значение отдельных понятий, включённых в правовую норму, вызывает вопросы их согласованность друг с другом. Трудности с применением права возникают не только у обычных людей, но и у профессиональных юристов, поэтому без деятельности по толкованию норм юридическая практика была бы чрезвычайно затруднена.

Толкование права далеко не простая, профессиональная, интеллектуальная деятельность. Есть специалисты и специально уполномоченные на то органы, от которых ожидают обстоятельного разъяснения права. Они должны облечь результаты своей деятельности по толкованию норм права в форму специальных актов разъяснения права.

Правовые последствия толкования зависят от того, каким субъектом оно осуществляется. Уже говорилось, что толковать право может практически любое лицо, однако юридическое значение имеет только официальное толкование.

Официальное толкование даётся уполномоченным на то органом, формулируется в специальном акте и является обязательным. Иными словами, это официальная директива о том, как правильно понимать конкретную норму. Такое толкование вызывает правовые последствия для всех адресатов толкуемой правовой нормы.

Официальное толкование может исходить от органа, издавшего данный нормативный акт, тогда оно называется *аутентичным* толкованием. Так, в Российской Федерации подобные разъяснения могут издаваться Государственной Думой и другими законотворческими органами, а также Президентом и другими государственными органами, имеющими право издавать нормативно-правовые акты. Юридическая сила таких разъяснений аналогична юридической силе самого толкуемого правового документа.

Когда толкование осуществляют государственные органы, которые не издают, а применяют право, оно называется *легальным*. Это могут быть судебные, финансовые, налоговые и иные органы. Особое значение имеет легальное толкование Конституционного Суда РФ по вопросам разъяснения положений Конституции РФ. Только Конституциальному Суду предоставлено право интерпретировать положения акта высшей юридической силы. Никакие другие органы не могут давать официального и обязательного толкования Конституции РФ. Акты толкования, которые даёт Конституционный Суд, являются официальным разъяснением текста Конституции, они окончательны и обжалованию не подлежат.

Кроме того, официальное толкование может быть нормативным и казуальным. **Нормативным толкованием** называется официальное разъяснение, которое распространяется на все случаи, предусмотренные толкуемой нормой. Оно обязательно для всех физических и юридических лиц, подчинённых органу, производящему толкование. Нормативное разъяснение не может содержать новые правовые нормы, а лишь разъясняет какие-то вопросы, недостаточно чётко выраженные в толкуемом акте. Это может быть сфера его действия, условия его применения, конкретные права и обязанности субъектов и др. Акт нормативного толкования имеет ту же юридическую силу.

Казуальным толкованием называется официальное разъяснение смысла нормы применительно к конкретному казусу (случаю). Цель такого толкования — правильное решение дела. Оно обязательно только для решения дела, по которому дано.

Все органы, применяющие нормы права, могут давать казуальное толкование. Наиболее типичным примером является приговор или решение суда, в котором обязатель-

но содержится мотивировка применения определённой нормы закона. Формально судебное толкование касается лишь того случая, который был рассмотрен в судебном заседании, и не распространяется на аналогичные дела.

Неофициальное толкование осуществляется общественными организациями, научными и учебными учреждениями, практическими работниками и другими лицами в форме рекомендаций и советов и не носит обязательного характера. Такие рекомендации не влекут за собой формально-юридических последствий, но они тоже являются весьма полезными, помогают избежать ошибок в практике применения законов. Например, большое практическое значение имеют постатейные комментарии к кодексам и законам, издаваемые различными судебными, научными и образовательными учреждениями и организациями.

Неофициальным толкованием является также *обыденное* толкование, даваемое гражданами в быту, повседневной жизни; *профессиональное* толкование, например разъяснение закона адвокатом, юристом и др. Очень важным является *доктринальное* толкование, осуществляемое учёными-юристами в теоретических статьях, научно-исследовательских монографиях, практических комментариях по результатам их научных исследований. Его сила не в обязательности, а в убедительности, в авторитете тех лиц и организаций, которые осуществляют это толкование. Такое толкование призвано улучшать качество применения закона, способствовать разъяснению его содержания. Оно выступает как научное объяснение смысла и целей правовых норм.

Для того чтобы осуществить толкование норм права, пользуются **разными способами и приёмами** толкования. Для примера рассмотрим самые распространённые способы толкования: грамматический, систематический, логический, исторический. Каждый из них отличается от других своими специфическими особенностями и средствами уяснения правовой нормы.

Грамматический способ толкования основывается на знании языка, на использовании правил синтаксиса, морфологии, словоупотребления. Этот способ толкования представляет собой уяснение смысла правовой нормы на основе грамматического, лексического и синтаксического анализа текста нормативного акта. Такое толкование предполагает выяснение смыслового значения отдельных терминов и слов в данном тексте.

При этом толковании используются все правила языка, устанавливаются грамматические связи слов, определяется семантическая структура предложения. Важную роль играют знаки препинания, союзы, вводные слова

и т. д. Хрестоматийный пример грамматического толкования: «Казнить нельзя помиловать» — наглядно показывает, как от положения запятой меняется смысл решения.

Систематический способ толкования предполагает установление смысла норм права на основе анализа их связей с другими нормами, сопоставление их друг с другом, определение их места и значения в системе права в целом. Такой способ толкования необходим при раскрытии содержания так называемых отсылочных норм, в тексте которых есть отсылка к содержанию другой нормы, или статьи, или норм, близких друг другу по содержанию. Например, при толковании статьи 129 Уголовного кодекса (УК) РФ (клевета) её нормы обычно сравнивают со статьёй 130 (оскорблении). Такое же сравнение необходимо при толковании статьи 330 УК РФ об уголовно наказуемом самоуправстве и статьи 166 Кодекса об административных правонарушениях, которая устанавливает административную ответственность за самоуправство.

Логический способ толкования — толкование с точки зрения законов логики, установление логических связей отдельных положений. Анализу подвергаются не сами по себе слова, как при грамматическом толковании, а обозначаемые ими понятия, явления и их соотношения между собой. В частности, этот приём используют при толковании правовых норм с незаконченным перечнем. В этом случае законодатель, перечисляя какие-то обстоятельства, даёт незаконченный, неполный список, о чём говорит употребление оборотов «и другие», «и в других случаях», «и тому подобное». Лицо, применяющее и толкующее норму права, имеет право расширить этот перечень за счёт других обстоятельств, аналогичных перечисленным. Например, в статье 1079 ГК РФ сказано: «Юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильно действующих ядов и т. д.; осуществление строительной и иной связанной с ней деятельности и др.), обязаны возместить вред, причинённый источником повышенной опасности...» В данном случае перечень источников повышенной опасности или опасной деятельности может быть продолжен, в него могут быть включены новые виды техногенных рисков, возникающие по мере развития современных технологий.

Исторический способ толкования имеет цель установить смысл нормы права, исходя из условий, обстоятельств её возникновения. При этом толкователь опирает-

ся на знания о конкретно-исторических условиях, причинах и поводах, вызвавших принятие толкуемого акта; определяет цели и задачи, которые преследовал законодатель при его издании.

При этом способе толкования можно установить, что рассматриваемая норма права или её отдельное положение уже не действуют, так как исчезли отношения, на которые они были рассчитаны; или данная норма, как изданная в иных условиях, не отвечает потребностям правового регулирования в новых обстоятельствах, а потому требует определённого изменения.

В зависимости от целей и задач толкования нормы права в процессе толкования можно использовать одновременно несколько приёмов или ограничиться каким-либо одним способом.

Вопросы для самопроверки

- 1) Что входит в понятие «реализация правовой нормы»?
- 2) В чём особенности правоприменительной деятельности? 3) Какие стадии правоприменительной деятельности вам известны, чем они различаются? 4) Чем нормы права отличаются от правоприменительных актов? 5) В чём смысл понятия «толкование права»? 6) Какие виды толкования права вы знаете? 7) Какие способы толкования права вам известны?

Задания

1. Назовите и охарактеризуйте формы реализации права.
2. Раскройте на примерах особенности актов правоприменения.
3. Сравните различные виды толкования права: что между ними общего, в чём различия?
4. Объясните, какова цель различных способов толкования права.
5. Определите, какой вид толкования осуществляет школьник, пытаясь объяснить текст Конституции; адвокат, разъясняющий клиенту его права и обязанности; судья Конституционного Суда РФ.
6. Раскройте причины, согласно которым использование прав гражданами является делом добровольным, тогда как использование прав государственными органами является их обязанностью.

«Исследование закона заключается в установлении полного содержания слов или предположительного толкования их смысла».

«Согласовывать один закон с другим есть лучший метод их толкования».

«Знание законов заключается не в том, чтобы помнить их слова, а в том, чтобы понимать их смысл».

Римские юридические изречения

§ 14. Правовые отношения

Чем отличается правоотношение от всех других социальных отношений? Что составляет его сущность? Каковы его основные элементы?

Из курса обществознания вам хорошо известно, что люди постоянно вступают в различные социальные отношения, которые представляют собой совокупность повторяющихся социальных взаимодействий и характеризуются определённым способом поведения и содержанием. Поскольку правоотношение — это один из видов общественных отношений, то вместе с общими характеристиками, свойственными всем социальным отношениям, оно должно обладать какими-то своими, отличными характеристиками. Особенности правоотношения как вида социальных отношений и будут предметом рассмотрения в данном параграфе.

Правоотношение и его субъекты

Понятие **правоотношение** — одно из ключевых в юриспруденции, под ним понимается общественное отношение, регулируемое нормами права, участники которого имеют субъективные права и юридические обязанности. Как и любое социальное отношение, правоотношение возможно только при наличии трёх необходимых элементов: субъектов, объекта и содержания. Но так как речь идёт об особом общественном отношении, регулируемом нормами права, то все его элементы наполняются и конкретным правовым смыслом.

Что же представляют собой элементы правоотношения, какова их специфика? Поскольку ни одно правоотношение невозможно без его субъектов, т. е. без участников сторон, которые относятся друг к другу, то прежде всего следует остановиться именно на них.

Итак, **субъектами правоотношения**, или участниками правоотношения, могут быть *физические лица* (индивиду), *юридические лица* (коммерческие и некоммерческие организации, например фирма, производящая компьютеры, или общество охотников и рыболовов). Также в качестве субъекта правоотношения могут выступать и *органы государственной власти*, и *государство в целом*. Однако если для того чтобы вступить практически в любое общественное отношение, не нужно никаких дополнительных условий, то правоотношение невозможно, если его участники не обладают *правосубъектностью*, т. е. предусмотренной нормами права способностью (возможностью) быть участником правоотношения. Что же позволяет субъектам стать участниками правоотношений?

Правоспособность и дееспособность

Способностями, призванными обеспечить правосубъектность, являются правоспособность и дееспособность, которые у физических и юридических лиц возникают по-разному.

Так, если **правоспособность**, под которой понимается способность иметь права и обязанности согласно законам России, у физических лиц появляется с рождения, то **дееспособность**, под которой понимается способность своими осознанными действиями осуществлять юридические права и обязанности, приобретается постепенно. Например, согласно Гражданскому кодексу РФ малолетние дети в возрасте от 6 до 14 лет имеют право самостоятельно совершать мелкие сделки: купить хлеб, молоко, ластик, блокнот, мороженое, жвачку, билеты в кино и т. п. Полная же дееспособность возникает с наступлением совершеннолетия.

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет могут распоряжаться своим заработком, вознаграждением, стипендией. Они могут быть признаны авторами открытия, изобретения, художественного произведения. С 16 лет ребёнок может быть членом кооператива и т. п. Одновременно расширяется и сфера ответственности. Так, уже с 14 лет дети несут уголовную ответственность за некоторые преступления, например кражу, убийство, разбой.

Кроме названных особенностей возникновения дееспособности у физических лиц, существует ещё несколько

факторов, влияющих на её возникновение. К числу таких факторов, в частности, относится состояние здоровья индивида. Причиной, по которой человек может быть признан судом недееспособным, могут стать такие заболевания, как слабоумие, шизофрения. Ограничение дееспособности индивида может возникнуть и тогда, когда в правоотношение решат вступить люди, находящиеся в близком родстве. В этом случае некоторые виды действий, приводящие к правоотношениям, могут быть запрещены. Например, им будет запрещено вступать в брак, также может быть запрещено занимать определённые служебные должности. Наряду с упомянутым ограничена дееспособность и у лиц, отбывающих наказание по решению суда.

Таким образом, для того чтобы стать субъектом правоотношения, физическое лицо должно обладать правоспособностью и дееспособностью.

Совершенно иным путём возникает правосубъектность у юридических лиц. Так как юридическое лицо сможет осуществлять свою деятельность только при наличии у него прав, обязанностей и способности нести ответственность за свою деятельность, то оно становится правоспособным и дееспособным в момент его регистрации. Это значит, что в отличие от физического лица юридическое лицо правоспособным и дееспособным становится одновременно.

Содержание правоотношения

Под **содержанием правоотношения** понимают *субъективные права и юридические обязанности* субъектов правоотношения. Субъективные права и юридические обязанности — это не только *необходимые* элементы правоотношения, они ещё и *неразрывно связаны* друг с другом. Иными словами, если один из участников правоотношения по закону не наделён обязанностями, то у другого соответственно нет права на то или иное требование, и в этом случае правоотношение возникнуть не может. Например, Трудовой кодекс Российской Федерации предусматривает заключение трудового договора между работником и работодателем, в котором прописаны взаимные права и обязанности обеих сторон правоотношения. Так, работник должен выполнять какую-то определённую работу, а работодатель её регулярно оплачивать.

Помимо того, что права и обязанности не могут существовать друг без друга, они ещё и едины по своему содержанию. То есть если один субъект правоотношения имеет какое-то юридическое право, то другой субъект не-

сёт соответствующую этому праву обязанность. Право рабочего завода на получение зарплаты обеспечивается обязанностью предприятия уплатить ему заработанные деньги. И ещё в отличие от моральных обязательств, которые обеспечиваются лишь совестью человека, правовая обязанность обеспечивается (гарантируется) принудительной силой государства. Например, суд может вынести властное решение об исполнении обязанности.

Рассмотрев связь прав и обязанностей в правоотношении, необходимо остановиться на том, что понимается под субъективным правом и юридической обязанностью, которые, как уже говорилось выше, составляют содержание правоотношения.

Под *субъективным правом* в юриспруденции понимается мера возможного или дозволенного поведения. Вместе с тем субъективное право — это всегда ценность, поскольку в нём заключён какой-либо интерес обладателя права: материальный, духовный, семейный и т. п. Но что означают слова «мера возможного или дозволенного поведения»? Говоря о «мере возможного», надо отметить, что обладатель прав свободен в реализации своего права, т. е. он может им воспользоваться, а может не воспользоваться.

Так, в Конституции РФ (ч. 2, ст. 32) записано: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме». Однако в связи с этим думается, что вы прекрасно осведомлены о том, что далеко не все граждане пользуются правом избирать и совсем немногие пользуются правом быть избранным. Точно так же человек может распорядиться и каким-либо другим своим правом: например, он может не потребовать возвращения долга, может не воспользоваться правом на гарантийный ремонт сломавшегося прибора, правом на свободу слова или участия в митинге и т. д. Таким образом, понятие «возможность» оставляет субъективное право на усмотрение обладателя права и тем самым закрепляет его свободу и самостоятельность.

Понятие «мера», присутствующее в определении «субъективного права», означает, что право тоже имеет свои рамки, оно не может быть безграничным. Так, имея право на отпуск, человек не может самостоятельно, в одностороннем порядке, продлевать его по своему усмотрению. В противном случае работодатель, в свою очередь, может воспользоваться своим правом, закреплённым в трудовом договоре, в Трудовом кодексе, и освободить этого работника от занимаемой должности. Или иной пример в этой связи: право владельца производства на

наём рабочей силы ограничено запрещением на принудительный труд.

Если понятие «субъективное право» связано со свободой и самостоятельностью обладателя права, то сущность понятия «юридическая обязанность» связана с должным, необходимым поведением, которое также ограничено мерой: юридическая обязанность — предписанная субъекту мера должного, необходимого поведения. У правообязанного нет права выбора линии поведения, он обязан действовать в интересах носителя права, и у него нет права на отказ от выполнения обязанности. Это происходит потому, что правообязанность обеспечивает существование права, в противном случае право превращается в фикцию. Именно поэтому за нарушение юридической обязанности наступает юридическая ответственность. Например, согласно закону работодатель обязан регулярно платить своим работникам зарплату, и невыплата заработной платы влечёт за собой уже не юридическую обязанность, а юридическую ответственность согласно нормам административного и уголовного права.

При определении понятия «юридическая обязанность» обращалось внимание на то, что юридическая обязанность, так же как и субъективное право, связана с мерой. Чем же различаются понятия «мера» в одном и в другом случае? Дело в том, что если в отношении обладателя права мера ограничивает его притязания, то в отношении правообязанного она защищает его от неоправданных притязаний обладателя субъективного права. Таким образом, понятие «мера» — это защита правообязанного от произвола и беззакония.

Между тем отношения между обладателем права и правообязанным не всегда находятся в столь жёсткой связи. Это зависит от того, к какому виду относится то или иное субъективное право.

Один вид субъективных прав связан с возможностью обладателя права что-либо требовать: уплаты долга, ремонта лифта в подъезде жилого дома, выплаты гонорара за авторское произведение и т. д. В этом случае должник должен вернуть долг, предприятие, обслуживающее дом, отремонтировать неисправный лифт, издательство или заказчик произведения выплатить автору гонорар. То есть требование обладателя права выполнить обязанность выступает в качестве средства достижения нужного юридического последствия.

Другой вид субъективных прав предоставляет возможность их обладателю активного поведения или предоставляет право на собственные действия. К ним относятся: право подачи иска в суд, право избирать и быть избран-

ным, право на распоряжение своим имуществом и др. На первый взгляд может показаться, что в этом случае ни на кого никакие обязанности не возлагаются. Но это не так: обязанность имеется, но она изменила своё содержание и выражается в том, что юридические лица должны обеспечить возможность обладателя права воспользоваться своим правом.

Юридические факты

Говоря о правоотношении и его содержании, выражаемые в субъективных правах и юридических обязанностях, нельзя обойти вопрос о юридических фактах, без которых невозможно возникновение, изменение или прекращение правоотношений.

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

Что же это за жизненные обстоятельства, или жизненные факты?

Несмотря на многообразие жизненных фактов, которые могут привести к правоотношениям, юристы подразделяют их на два основных вида: юридические факты, возникающие по воле участников правоотношений (действия) или независимо от неё (события).

Действия — это любые юридические факты, которые являются результатом волевого поведения человека. Например, действием является дача денежной суммы взаймы, продажа имущества, заключение договора, покупка хлеба в магазине, покупка билета для проезда на автобусе и т. д. Во всех перечисленных случаях люди совершили определённые действия, которые приводили к возникновению юридических фактов, а вместе с ними и к возникновению субъективных прав и юридических обязанностей. Так, покупка хлеба в магазине связана с правом покупателя на доброкачественный товар, получение товара после его оплаты. Юридическая обязанность возникает у продавца товара после его оплаты покупателем. Данная обязанность состоит в том, чтобы предоставить покупателю оплаченный им товар, который должен быть надлежащего качества. Точно так же к появлению прав и обязанностей приводит и оплата проезда в городском транспорте: пассажир за свои деньги приобретает право на проезд до нужной ему остановки, а транспортное предприятие в лице водителя автобуса (троллейбуса, трамвая и т. п.) обязано доставить пассажира до нужного ему места. При этом если во время следования по маршруту произойдёт авария, то

пассажиры могут требовать возмещения и морального, и материального ущерба. Причём даже в том случае, если физически они не пострадали. Условием выполнения данного требования пассажира является наличие билета на проезд. Для того чтобы потребовать восполнение материального ущерба (в том случае, если пассажир не пострадал физически во время аварии), пассажиру нужно доказать, что он понёс материальный ущерб. Таким ущербом может быть пропуск деловой встречи, связанной с заключением выгодной сделки, пропуск оплаченного посещения врача, пропуск собственного выступления, за которое причитался гонорар, и т. д.

К возникновению юридических фактов могут приводить как правомерные действия, так и действия противоправные. Если *правомерные действия* соответствуют требованиям закона, то *противоправные действия* — это действия, связанные с нарушением норм права.

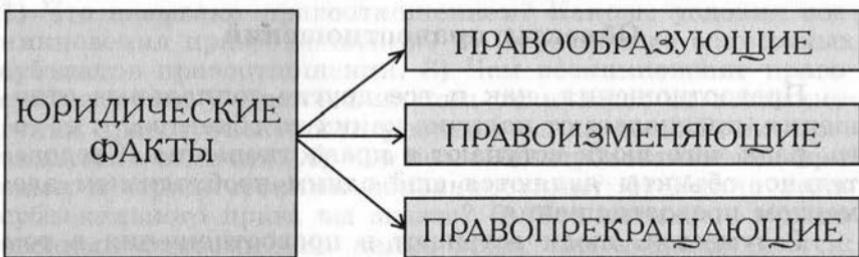
Правомерные действия могут быть *двух видов*. Один из них называется *юридическими актами*, т. е. актами, которые изданы государственными органами и направлены на возникновение юридических последствий: страхование имущества, составление завещания и т. д. Другой вид действий называется *поступком*, и его своеобразие заключено в том, что, совершая его, человек не предполагает возникновения юридических последствий, однако они возникают. Примером подобного поступка может быть находка клада, поскольку в этом случае человеку, нашедшему клад, полагается вознаграждение, а обязанностью государства является выплата этого вознаграждения.

Противоправные (или неправомерные) действия тоже неоднородны и, подобно правомерным действиям, также разделяются на два вида, один из которых называется *проступком*, а другой — *преступлением*. Особенностью противоправных действий является то, что они *связаны с нарушением норм права*. Однако преступление от проступка отличается большей общественной опасностью, и поэтому ответственность за совершение проступков и преступлений регулируется различными правовыми нормами. Так, за кражу физическое лицо будет отвечать по нормам уголовного права, а, например, за проезд без билета на городском транспорте — по нормам административного права.

По характеру наступающих последствий юридические факты, вызванные действиями, подразделяют на правообразующие и правопреkrщающие. *Правообразующие факты* — это те, которые влекут за собой возникновение правоотношений: заключение договора аренды, заключе-

ние трудового договора и т. п. К правопрекращающим фактам относят, например, такие, как увольнение с работы, выплата долга, выполнение услуги (например, пошив пальто). Впрочем, если квитанция о выполнении этой услуги сохранена, то при выявлении недостатков пошива правоотношение можно восстановить. Юристы выделяют также и группу юридических фактов, которые называются правоизменяющими. Например, гражданин Н. устроился работать на завод в должности инженера. За полгода работы на предприятии он проявил себя инициативным, грамотным специалистом, хорошо разбирающимся не только в технических, но и в экономических вопросах, поэтому администрация предприятия решила перевести его на другую должность с более высокой оплатой, иным режимом работы и другими должностными обязанностями. В случае согласия гражданину Н. придётся подписать новый трудовой договор, в котором будут зафиксированы принятые условия.

Обобщая изложенное, предлагаем вашему вниманию схему «Классификация юридических фактов по правовым последствиям»:



Помимо юридических действий, к возникновению юридических фактов приводят *события*, под которыми подразумевают явления, не зависящие от воли людей. Можно вспомнить разрушительные цунами, землетрясения, которые приводят порой к гибели сотен тысяч людей. Разумеется, что события могут быть и не столь трагическими, например гроза, в результате которой загорелся сарай. Если данное строение было застраховано, то возникает юридический факт, связанный с оценкой сгоревшего имущества и выплатой страховой суммы. Событием является и смерть человека, так как в этом случае прекращаются какие-то его обязательства или они становятся обязательствами его наследников. Событием является и факт наступления 14 лет, так как гражданин России в этом возрасте получает паспорт.

Классификация юридических фактов по волевому признаку схематично представим в следующем виде:



Объекты правоотношений

Правоотношения, как и все другие социальные отношения, предполагают наличие каких-то объектов, т. е. того, ради чего люди вступают в правоотношения. Следовательно, объекты являются ещё одним необходимым элементом правоотношения.

Разумеется, люди вступают в правоотношения в том случае, если у них есть какой-либо личный или общественный интерес, который могут вызывать разнообразные социальные блага: материальные, интеллектуальные, социально-политические, социально-экономические, личные, юридические, эстетические.

- К материальным благам относятся, в частности, получение зарплаты, прибыли, приобретение какого-либо движимого или недвижимого имущества, например дачи, квартиры и т. п.

- Интеллектуальные блага включают, например, такие, как учёба в среднем или высшем учебном заведении, создание научного изобретения, участие в работе научного семинара.

- Социально-политические блага связаны с возможностью гражданина участвовать в управлении страной, среди них такие, как право избирать и быть избранным, участие в митинге, право на свободу слова и пр.

- Социально-экономические блага — это возможность поступления на работу, получение отпуска, устройство ребёнка в детский сад, возможность получения каких-либо льгот.

- Личные блага предполагают такие права, как право на жизнь, достоинство, честь, личную неприкосновенность, комфорт.

- В юридические блага входят такие, как право на защиту адвоката, право на подачу жалобы в различные властные органы и пр.

- Эстетические блага — это блага, связанные с возможностью посещения театра, музея, выставки и т. д.

Итак, правоотношения обусловлены рядом многих факторов, они возникают при условии существования таких элементов, как наличие субъектов, объектов и содержания, и это объединяет правоотношения со всеми другими видами социальных отношений, а правовое оформление отличает правоотношение от иных видов общественных отношений.

Вопросы для самопроверки

1) Что называют правоотношением? Каковы условия возникновения правоотношения? 2) Перечислите возможных субъектов правоотношений. 3) Чем возникновение правосубъектности у физических лиц отличается от возникновения правосубъектности у юридических лиц? В чём причина этих отличий? 4) Что называют субъективными правами и юридическими обязанностями? 5) Какие виды субъективного права вы знаете? 6) Что называют юридическими фактами? На какие виды они подразделяются: а) по правовым последствиям; б) по правовому признаку?

Задания

1. Охарактеризуйте связь между субъективными правами и юридическими обязанностями.
2. Чем объясняются особенности связи между субъективными правами и юридическими обязанностями?
3. Какое значение имеет термин «мера» в определении понятий «субъективные права» и «юридические обязанности»?
4. Как изменяется связь прав и обязанностей в зависимости от вида субъективного права?
5. Определите, в каких случаях речь идёт о событиях, а в каких — о действиях:
 - а) в день рождения внука бабушка подарила ему акцию Газпрома;

- б) во время шторма матроса смыло волной за борт корабля;
- в) играя в мяч, школьники разбили оконное стекло;
- г) оконное стекло треснуло во время пожара, вызванного грозой;
- д) гражданин С. получил возмещение ущерба за уничтоженное наводнением имущество;
- е) гражданка К. станет совершеннолетней в январе.

6. В перечисленных фактах определите те, которые влечут юридические последствия:

- а) друзья отправились в поход на байдарках;
- б) ураган уничтожил незастрахованное имущество гражданина Н.;
- в) на скользкой дороге гражданин, не заключивший договор о страховании гражданской автоответственности, выехал на полосу встречного движения и повредил автомашину гражданина С.;
- г) гражданка М. не успела оплатить обучение на курсах иностранного языка и не была допущена до занятий;
- д) после открытия сезона охоты на уток друзья отправились пострелять дичь;
- е) администрация школы отказалась удовлетворить просьбу родителей и нанять для учащихся 5 класса тренера по дзюдо;
- ж) во время вечеринки, затянувшейся далеко за полночь, её участники бурно веселились под громкую музыку, не давая спать жителям ближайших домов.

Объясните, чем вы руководствовались при определении фактов, которые повлекут возникновение правоотношений, и фактов, которые таковых отношений не повлекут.

7. В приведённой ситуации охарактеризуйте содержание правоотношения и его объект.

Артисты театра приехали на гастроли в город Д., с администрацией которого был заключён договор. Но из-за безответственности одного из организаторов мероприятия не были отпечатаны в срок билеты на спектакль, и зал оказался почти пустым. Артистам был выплачен гонорар значительно меньше обусловленного договором.

Мысли мудрых

«Положение обладателя лучше, так как он не обязан доказывать право на обладание».

«Права влекут за собой обязанности».

Римские юридические изречения

§ 15. Законность и правопорядок

Можно ли утверждать, что в любом государстве существует законность? Обеспечивают ли тоталитарные режимы законность? Каким должно быть государство, чтобы в нём существовала законность?

Мечта о государстве, в котором бы людям жилось спокойно, в котором бы существовала определённость и стабильность, очень древняя, наверное, столь же древняя, как само государство. В течение тысячелетий существования государства люди искали способы, с помощью которых можно было бы эту мечту превратить в реальность. И поиски эти не были бесплодными — уже в древности возникли некоторые представления о возможных путях осуществления этой мечты, которые не только не были отвергнуты временем, но и превратились в аксиомы: «Закон должен властвовать над всеми» и «Мы должны быть рабами законов, чтобы стать свободными». Итак, один из путей к достижению подобного государства — это установление власти закона.

Понятие «законность»

Вы знаете, что некоторые правовые нормы появились ещё в догосударственную эпоху, однако социальное расслоение, возникновение новых общественных отношений привели к тому, что стало невозможно поддерживать порядок с помощью социальных регуляторов, существовавших в первобытной общине. Была необходима организация, аппарат принуждения, обладающий средствами и методами, обеспечивающими выполнение законов. И в этой роли выступает государство. Таким образом, государство и право неразрывно связаны, они тесно взаимодействуют и дополняют друг друга.

Однако было бы неправильно считать, что законность возникает одновременно с появлением государства, права, законов, поскольку понятие «законность» несводимо к понятию «закон», а использование всех средств государственного воздействия для поддержания законов ещё не создаёт режима законности.

Примером отсутствия законности при существовании государства и законов может быть Советский Союз. Так, из учебников истории вы знаете, что в годы сталинского тоталитаризма существовала откровенная фальсификация огромного количества дел о государственной измене, нередко осуществлялось упрощённое судопроизводство, т. е.

суд без адвокатов и возможности обжалования его решения, попирались записанные в Конституции 1936 г. права и свободы. Например, реально отсутствовала свобода слова, поскольку в Уголовном кодексе существовала статья об антисоветской агитации и пропаганде, согласно которой любое критическое замечание можно было рассматривать как «распространение сведений, заведомо порочащих советский государственный и общественный строй». «Государство проглотило право» — так охарактеризовал правовой порядок, существовавший в СССР, российский юрист С. В. Сироткин.

Так что же такое законность?

Законность — это не только наличие законов и специальных государственных средств их обеспечения (хотя и без того и без другого невозможно говорить о законности), но и строгое и неуклонное исполнение законов и иных нормативно-правовых актов всеми без исключения органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и гражданами.

Но является ли данное определение полным? Можно ли говорить о законности, если предписания законов соблюдаются всеми без исключения и нормативно-правовые акты не противоречат друг другу? Оказывается, на данный вопрос ответ будет отрицательным. Вот пример. Из истории вам известно, что партийные функционеры, судьи, чиновники, врачи, коменданты концлагерей и люди, не облечённые властью, в фашистской Германии чётко соблюдали и приводили в действие государственные законы, среди которых было огромное количество антигуманных, например закон о расовой чистке. Кто-то из вас, возможно, подумал: «Ну и что, ведь таким было право нацистского государства, а раз это право неукоснительно соблюдалось, то, следовательно, можно говорить о законности». На это стоит возразить цитатой из книги «О праве войны и мира» одного из основоположников теории естественного права Нового времени Гуго Гроция (1583—1645): «Право естественное есть предписание здравого смысла, коим то или иное действие, в зависимости от его соответствия или противоречия самой природе, признаётся морально позорным или морально необходимым». Таким образом, если следовать логике Гуго Гроция и огромного количества его последователей, то законы, существовавшие в фашистской Германии, невозможно назвать правовыми: они попирали самое главное в праве — права человека. То есть здесь мы имеем дело не с законом, а с произволом, облечённым в форму закона, к которому право не имеет никакого отношения. Следовательно, и в этом случае, несмотря на то что все без исключения

строго и неуклонно исполняли законы, тем не менее законность отсутствовала. Закон превращается в закон и перестаёт быть произволом в том случае, если в его основе лежит формальное юридическое равенство людей и справедливость. Совокупность таких законов и создаёт право как систему нормативных актов, призванных предоставлять права. Законность — это не соблюдение закона вообще, а соблюдение только правового закона. Таким образом, можно дать ещё одно определение законности, в котором она рассматривается через призму права: «Законность — это строгое и неуклонное исполнение правовых законов всеми субъектами права». Формулу законности можно представить следующим образом:

$$\boxed{\text{Правовое государство}} + \boxed{\text{Правовой закон}} = \boxed{\text{Законность}}$$

Принципы законности

Понятие «принцип» означает «исходное положение», следовательно, речь будет идти о том, на чём должна быть основана законность для того, чтобы она могла стать реальностью.

Итак, реальность законности возможна при условии единства законности. Что этот принцип подразумевает? Единство законности означает, что на всей территории страны вне зависимости от местных условий правовые нормы понимаются и применяются одинаково. Например, если Уголовный кодекс РФ предусматривает, что за распространение наркотиков лица привлекаются к уголовной ответственности, то ни в одном из субъектов Федерации, будь то в Архангельской области, в Приморском крае или в Москве, данное правонарушение не может рассматриваться как административное, а лицо, его совершившее, отделаться штрафом. Одновременно этот принцип означает, что субъекты РФ, осуществляя правовое регулирование в пределах своей компетенции, должны следовать букве (конкретной формулировке) и духу (заложенным принципам права) Конституции РФ и принятые ими нормативные правовые акты не могут противоречить Основному Закону страны.

Другим необходимым принципом, без которого невозможна законность, является принцип всеобщности, основанный на равенстве всех перед законом. Нормы законов должны неукоснительно соблюдаться не только всеми физическими лицами вне зависимости от расы, пола, цвета

кожи, языка, вероисповедания, социального и должностного положения, благосостояния, но и всеми юридическими лицами, представленными политическими партиями, общественными движениями, государственными органами, крупными, средними и мелкими фирмами и т. д.

Очень важным принципом является принцип **неотвратимости ответственности** за нарушение законов. «Суров закон, но это закон», — говорили древние римляне. Именно неотвратимость ответственности, а не суровость наказания, поскольку представление о том, что с помощью жестоких законов можно победить преступность, является одним из мифов, живущих в массовом сознании. Многие думают, что убийц, воров, террористов можно удержать от преступлений, если они будут бояться последующей жестокой расправы. Но данные социологических опросов свидетельствуют о другом: каждый четвёртый из осуждённых, готовясь к преступлению, был уверен, что сможет уйти от ответственности. О том, что одним из стимулов совершения преступления является уверенность в безнаказанности, говорил еще Цицерон: «Величайшим поощрением преступления является безнаказанность». Таким образом, соблюдение принципа неотвратимости ответственности за нарушение законов является одной из самых эффективных мер, которая может удержать человека от совершения правонарушения, и одновременно соблюдение данного принципа будет способствовать соблюдению законов всеми субъектами права.

Следующим принципом законности является принцип **недопустимости противопоставления законности и целесообразности**. Речь идёт о том, что закон не может быть отменён, нарушен, не исполнен ни по каким основаниям, будь то революционная необходимость, защита государственных интересов, ради дела, политического интереса и т. д. Если в государстве существует возможность произвольного обращения с правовыми нормами, если закон может быть изменён из-за каких-то «особых обстоятельств», то в этом случае он перестаёт выполнять роль социального регулятора и теряет свою действенную силу.

Этот принцип требует от всех субъектов права точного и неукоснительного соблюдения законов, даже в том случае, если конкретный человек или группа людей к ним относятся негативно. Это требование защищает общество от возможности вольного отношения отдельных лиц к реализации правовых норм.

Но как же быть в том случае, если люди, создававшие закон, ошиблись или преследовали личные корыстные либо сиюминутные цели (бывает и такое), иными словами, если закон несовершенный? Кроме того, время идёт впе-

рёд, общество развивается и даже некогда прекрасный закон перестаёт выполнять роль социального регулятора. На такой случай в демократическом государстве существуют механизмы, предусматривающие правовые способы борьбы с несовершенным законом. Пока закон не отменён правовым способом, его *необходимо соблюдать*, так как повсеместное отступление от требования неукоснительного исполнения законов (а такое может случиться, если для этого существуют условия) приведёт к разрушению стабильности в обществе, заставит людей жить в состоянии правовой неопределенности, что *ещё хуже* нескольких несовершенных законов.

Правовой порядок (правопорядок)

Практически во всех учебниках по курсу права понятия «законность» и «правопорядок» рассматриваются в одной главе, а нередко и в одном параграфе. Это не случайно, поскольку понятия «правопорядок» и «законность» теснейшим образом связаны друг с другом, но они не являются синонимами. Если законность — это точное и неукоснительное соблюдение законов всеми субъектами права, то **правопорядок** — это система отношений, охраняемых, защищаемых и регулируемых правом. Таким образом, связь между законностью и правопорядком является причинно-следственной: если субъекты права неукоснительно соблюдают все нормативно-правовые акты, то, следовательно, в данном государстве существует правопорядок. И наоборот, при несоблюдении законов отсутствует и правопорядок. Образно говоря, правопорядок, подобно лакмусовой бумажке, свидетельствует об уровне законности в стране. Как и законность, он возможен только при соблюдении ряда условий: наличие правовой культуры членов общества, развитого законодательства, в основу которого положены права человека, судебной системы, независимой от других ветвей власти, гарантированности законов и др.

Роль правопорядка в общественной жизни чрезвычайно велика: его наличие не только обеспечивает возможность граждан пользоваться своими правами, но и в силу того, что правопорядок связан с общественной стабильностью, способствует и развитию общественного прогресса.

Показателем как законности, так и правопорядка является реальное признание, соблюдение и защита государством и всеми членами общества естественных, неотчуждаемых прав и свобод человека и гражданина. А это возможно только в правовом, демократическом государстве.

Гарантии законности и правопорядка

Принципы законности играют важную роль в том, чтобы право выполняло своё предназначение. Однако не менее важно и то, чтобы у законности и правопорядка существовали гарантии, т. е. чтобы они были незыблемыми, чтобы никто не мог их нарушить.

Под **гарантиями** понимаются объективные и субъективные факторы, условия и предпосылки, обеспечивающие укрепление законности и правопорядка или способствующие этому. Таким образом, гарантии законности и правопорядка — это не одна какая-то мера, а целая *система различных мер*.

В этой системе мер важнейшую роль играет экономика страны, создающая **экономические гарантии**. Первостепенное значение их вполне понятно, поскольку при нестабильности экономической жизни страны, в условиях инфляции, неработающих предприятий, роста цен, резкого снижения жизненного уровня, как правило, обостряются социальные противоречия. Это, в свою очередь, приводит к митингам, демонстрациям протеста, забастовкам, другим действиям, которые не всегда соответствуют правовым нормам. В такой ситуации говорить о неукоснительном соблюдении законов крайне трудно. И напротив, условиями, обеспечивающими законность, являются стабильное развитие экономики, повышение жизненного уровня граждан, наличие социальных гарантий их благополучия. Кроме того, уровень законности и правопорядка повышается при наличии многообразия форм собственности, экономической свободы, рыночных отношений. Это объясняется тем, что всё перечисленное создаёт объективные условия для всех лиц, участвующих в экономическом процессе, действовать в «правовом поле» и, как следствие, обеспечивает стабильный правопорядок.

Следующие важнейшие гарантии законности и правопорядка — это **политические гарантии**. Они призваны обеспечить стабильность и порядок в обществе, чёткое функционирование всех ветвей власти, наложенную работу всех государственных и общественных институтов, обеспечивающих связь государства с обществом. Важнейшим условием реализации политических гарантий выступает легитимность государственной власти, пользующейся поддержкой народа, такая власть является стабильной. Её сила должна быть направлена на совершенствование законодательной базы, установление эффективной работы всей системы правоохранительных органов. Законность и правопорядок невозможны без демократии и правового государства. В этом случае власть ответственна перед наро-

дом и её целью является благополучие и процветание Родины, что возможно только при соблюдении права, основанного на общественных ценностях: справедливости, правах и свободах человека и др.

Гарантиями законности и правопорядка также являются **идеологические гарантии**, которые не просто дополняют экономические и политические, а выступают в качестве их обеспечения. Дело в том, что законность реализуют не машины, а люди, и если эти люди не уважают человека, не считаются с его честью и достоинством, а в каждом видят либо преступника, либо источник собственного благополучия, то ни о какой законности, правопорядке и речи быть не может. Таким образом, идеологические гарантии включают гуманистическую идеологию и наличие у всех субъектов общества демократических убеждений, развитой правовой культуры. Эти составляющие способствуют тому, что граждане соблюдают и уважают законы, а права человека являются основной общественной ценностью.

Законность и правопорядок в обществе обеспечивает не только работа правоохранительных органов, поэтому в числе их гарантий многие правоведы называют **общественные гарантии**. Под ними понимается деятельность всех общественных структур, других различных негосударственных образований, средств массовой информации, направленная на привлечение внимания правоохранительных органов, общественности, граждан страны к фактам нарушения прав человека, коррупции, противозаконных действий лиц, облечённых властью, и т. п. Безусловно, такая деятельность возможна только при демократическом политическом режиме.

В ряду гарантий законности и правопорядка следует назвать **организационные гарантии**, включающие чёткую, слаженную, систематическую работу правоохранительных органов: деятельность прокуратуры и предварительное расследование, которые должны быть направлены на предупреждение правонарушений, а также устранение их последствий. Условием, обеспечивающим гарантии законности, выступает правосудие, стоящее на защите прав и свобод человека, который должен иметь возможность обратиться либо в суд, либо в другие государственные органы за защитой своих прав и свобод. Но суд реально может выполнять роль правосудия лишь при условии, если он является самостоятельной ветвью государственной власти, независимой ни от исполнительной, ни от законодательной ветви.

Таким образом, законность и правопорядок являются необходимыми условиями общественной стабильности

и прогресса, но их гарантии обеспечиваются всеми общественными и государственными институтами правового демократического государства.

Вопросы для самопроверки

- 1) Что в праве понимается под законностью? 2) Как связаны между собой принципы законности? 3) Что в праве подразумевается под гарантиями законности? Перечислите гарантии законности. 4) Какие гарантии законности одновременно выступают условием их обеспечения? Почему? 5) Что в праве понимается под сильной властью? 6) Что такое правопорядок? 7) Каковы принципы правопорядка?

Задания

1. Назовите принципы законности и дайте обоснование каждого из них. Представьте их в виде схемы в тетради.
2. Перечислите и раскройте условия законности.
3. Как по-вашему, можно ли с помощью жестоких законов обеспечить законность? Обоснуйте свою точку зрения.
4. «Закон, устанавливающий новую или более высокую ответственность; не имеет обратной силы» — это одна из правовых аксиом, выдвинутых древнеримскими юристами, которая не только дошла до наших дней, но и сохранилась в современном праве в качестве одной из правовых норм. Как по-вашему, имеет ли данная аксиома отношение к законности и правопорядку? Дайте развёрнутый обоснованный ответ.

Мысли мудрых

«Закон должен говорить всем одним и тем же голосом, одна и та же власть должна управлять всеми, как приказывая, так и запрещая».

*А. Моджевский (1503—1572),
польский гуманист*

«Назначение государства состоит в том, чтобы защищать человеческое общество от несправедливости и зла наиболее реального и, несомненно, обнаруженного — зла явного или публичного».

*В.С. Соловьёв (1853—1900),
русский философ*

§ 16. Механизм правового регулирования

Любые ли жизненные ситуации регулируются правом? Каким образом право влияет на поведение человека? Как общество может стимулировать правомерное поведение?

Почему человек соблюдает право? Учёные полагают, что люди подчиняются нормам права либо потому, что опыт жизни, образование делают это правило частью их внутренней сущности, либо потому, что они считают это правило разумным, либо просто опасаются санкций за его неисполнение. Далеко не все правовые нормы исполнялись всегда и всеми. Как происходит движение права от абстрактного правового предписания до правомерного поведения (ради которого и существует правовая норма), раскрывается при помощи понятия «механизм правового регулирования».

Виды и средства правового регулирования

Рассмотрим сначала само понятие «правовое регулирование». Термин «регулирование» произошёл от латинского *regulo* — правило и означает «упорядочивание», «назначение», «приведение в соответствие». **Правовое регулирование** — это воздействие на общественные отношения при помощи правовой нормы.

В отношениях между независимыми друг от друга частными лицами правовое регулирование осуществляется по принципу «всё, что не запрещено, разрешено». Ещё его называют *разрешительным* типом правового регулирования. Он означает, что в отношениях, в которых стороны равны, они вправе делать всё то, что не запрещено законом. Иными словами, равные субъекты права могут делать только то, что не нарушает права других субъектов. Противоправное поведение должно быть запрещено, поскольку нарушает права других лиц. Таков смысл требования Конституции Российской Федерации (ч. 3, ст. 17): «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц».

Принцип «всё, что не запрещено, разрешено» лежит в основе *частного права*. Он допускает свободу договора и означает, что предметом договорённости частных лиц может быть любое действие, не входящее в число запрещённых. Например, в Гражданском кодексе РФ установлен-

лено, кто, какие лица по закону могут наследовать имущество умершего. Однако любой человек может распорядиться своим имуществом по своему усмотрению, в установленном порядке завещая его другим лицам или организациям, не входящим в этот перечень. Тем не менее если распоряжение, сделанное наследодателем, не будет учитывать права лиц, финансово зависимых от него при жизни, то они призываются к наследованию независимо от того, указаны ли они в качестве наследников по завещанию. Так, обязательно входят в число наследников несовершеннолетние или нетрудоспособные дети.

Но данный принцип не применяется к государственно-властным субъектам (государственным органам, должностным лицам), которые, совершая те или иные должностные действия, должны оставаться в пределах своей компетенции. Установление компетенции как раз означает, что возможные действия и решения властных субъектов должны быть заблаговременно очерчены в законе.

Таким образом, в отношениях, в которых один субъект наделён властными полномочиями и нет равенства сторон, действует противоположный принцип правового регулирования «**всё, что не разрешено, запрещено**». Это запрещающий тип регуляции, который действует в административных и других публичных правоотношениях. Так правом ограничивается произвольное, неправомерное осуществление власти. Для государственных органов и должностных лиц запрещено всё, что прямо не предусмотрено законом.

Но за пределами отношений власти и подчинения любые государственно-властные субъекты остаются рядовыми гражданами, частными лицами, поскольку властные полномочия принадлежат государственной должности, а не человеку, который её занимает. Выступая как частное лицо, например делая покупки в магазине, формально равны и президент страны, и любой школьник.

Итак, *правовое регулирование* означает применение нормы права ко всем индивидам, даже к тем, которые выступают носителями государственно-властных полномочий. Всё то, что запрещено правом, запрещено всем без исключения.

При правовом регулировании происходит *воздействие права на общественные отношения* по установленному типу правовой регуляции. Это воздействие происходит при помощи специальных *правовых средств*, объединённых в систему и взаимодействующих друг с другом как части единого *механизма*. В качестве правовых средств могут выступать нормы и принципы права, правоприменительные акты, договоры, юридические факты, субъек-

тивные права, обязанности, запреты, льготы и т. д. При их помощи удовлетворяются интересы субъектов права, достигаются социально полезные цели. Каждое из перечисленных правовых средств, включаясь в систему, влияет на достижение необходимых результатов и образует механизм правового регулирования.

Понятие механизма правового регулирования

Механизм правового регулирования является одной из важных категорий в системе правоведения, позволяющей в одном понятии охватить различные — почти все! — правовые средства, изучить их в совокупности и в процессе работы. Данная категория отражает всю картину действия права с *динамической* стороны, что необходимо при комплексном решении многих актуальных проблем правовой жизни общества.

Механизм правового регулирования недаром назван механизмом. Когда движется, к примеру, велосипед, нам не придёт в голову рассматривать его как совокупность отдельных деталей: руля, педалей, колёс — и выяснить, какая из них имеет первостепенное значение. Понятно, что для движения важны не сами по себе детали, а их «цепочка», совместная работа. Так же и механизм правового регулирования: роль деталей в нём выполняют различные правовые средства, взятые в комплексе, в движении, без которых невозможно представить правовую деятельность. Иными словами, этот механизм показывает, как право достигает своей цели, как работает то или иное звено.

Механизм правового регулирования — динамическая система последовательно организованных правовых средств, обеспечивающих достижение задач правового регулирования, движение от записанной в законе абстрактной правовой нормы к правомерному поведению субъектов права.

Набор входящих в данный механизм средств не случаен. Каждый элемент здесь занимает своё место, выполняет свои специфические задачи и функции и в то же время, включаясь в общую систему, способствует достижению целей всего механизма в целом. Таким образом, механизм правового регулирования представляет собой *единую и непротиворечивую систему* различных по своей природе и функциям правовых средств, определённый комплекс *регулятивных элементов* правовой сферы.

Практически каждый элемент, входящий в механизм правового регулирования, уже рассматривался нами отдельно в темах, посвящённых правовой норме, правоотно-

шению, реализации права. Взятые по отдельности, эти элементы изучались в статике практически как самостоятельные понятия, характеризующие ту или иную сторону права. Механизм правового регулирования охватывает эти понятия в динамике, в единстве как регулятивные элементы права, каждый из которых помогает достичь целей правового регулирования. Своим функционированием они обеспечивают справедливое и законное удовлетворение интересов субъектов права, «включают» юридические методы решения возникающих конфликтов.

Элементы механизма правового регулирования

Критерием для выделения основных элементов механизма правового регулирования служит *структура* самого процесса правового регулирования, его *стадии*. Напомним, что категория механизма правового регулирования нужна для того, чтобы показать, как происходит воздействие права на общественные отношения, какие этапы оно проходит с целью реализации предписаний права в поведении, действиях людей. Этот процесс является поэтапным «развертыванием» самого права в область реальной жизни, а его элементы как раз и отражают разные этапы воздействия права на соответствующие общественные отношения.

Можно выделить следующие элементы механизма правового регулирования:

- Норма права, устанавливающая модель (образец) правомерного поведения.
- Юридический факт — условие, порождающее необходимость правового воздействия.
- Правоотношение — конкретизация нормативных требований применительно к определённым субъектам.
- Акты реализации прав и обязанностей — действия субъектов в форме соблюдения, исполнения, использования и применения права.

Каждый элемент механизма правового регулирования соответствует определённому этапу правового регулирования. Соответственно выделяют *четыре этапа (стадии)* механизма правового регулирования.

Процесс правового регулирования начинается непосредственно с момента регламентации социальных связей при помощи права, с момента **создания нормы права** органом правотворчества. Это *первая стадия* механизма правового регулирования.

Сущность правовой нормы, как известно, состоит в обобщении множества широко распространённых, типовых ситуаций, сформулированном в едином общеобяза-

тельном правиле поведения. Норма есть абстрактная модель, эталон, стандарт, в соответствии с которым единодушно регулируются схожие общественные отношения. Поэтому весь процесс правового воздействия уже изначально программируется в норме права, она является *основой* для всего механизма правового регулирования.

Вторая стадия правового регулирования состоит в определении тех *условий*, при наступлении которых начинают действовать нормы права. Эту стадию характеризует **юридический факт** или система юридических фактов (**фактический состав**). Так, в примере с открытием наследства роль юридического факта играет смерть наследодателя.

Юридический факт всегда выступает конкретным жизненным явлением, реальным обстоятельством. Могут быть *факты-события* (стихийные бедствия, катастрофы, аварии, истечение сроков, рождение или наступление естественной смерти и т. д.) и *факты-действия* (волевые акты правомерного и противоправного поведения людей, например выполнение обусловленной договором работы, уклонение от уплаты налогов).

В ряде случаев для возникновения, прекращения либо изменения конкретных правоотношений необходимо возникновение сложной ситуации, наступление не одного, а целой группы обстоятельств, наличие комплекса юридических фактов (для назначения пенсии необходимы достижение определённого возраста, трудовой стаж, оформление пенсионных документов и т. д.). Такая система обозначается понятием «*фактический состав*».

Но юридическими фактами могут быть не любые жизненные обстоятельства, а лишь те из них, которые в силу своей значимости *предусмотрены юридическими нормами* и являются как бы связующим звеном между нормативной программой регулирования и конкретными общественными отношениями. Так, юридическим фактом не является коллекционирование марок каким-либо лицом, а вступление в брак является.

Юридические факты являются компонентами нормы права (гипотезой). Их цель — гарантировать начало процесса правового регулирования в необходимых ситуациях. Юридические факты выступают *рычагом*, который запускает действие механизма правового регулирования.

Третья стадия правового регулирования — стадия **возникновения прав и обязанностей**. Она связана с таким элементом механизма правового регулирования, как правоотношение. Напомним, что *правоотношение* — это урегулированные правом общественные отношения, участники которых выступают в качестве носителей взаимных

прав и обязанностей. Приобретаемые таким образом права и обязанности гарантируются государством. Основная цель правоотношения как элемента механизма правовой регуляции заключается в конкретизации юридических норм, индивидуализации субъектов, на которых нормы распространяют своё действие. В правоотношениях определяется, как и кто будет выполнять требования нормы права.

Именно в правоотношениях вся нормативно-правовая система оформляется в два блока мер поведения — юридические обязанности и субъективные права. При этом всегда праву одного субъекта корреспондирует обязанность другого, т. е. одна из сторон является управомоченной на использование соответствующих правовых средств, а другая — обязанной не препятствовать этому процессу или активно содействовать ему. Например, на основе Закона РФ «Об образовании» у лиц, имеющих среднее образование, имеется возможность получить высшее образование в вузе (стадия 1: наличие правовой нормы). На основании поступления в вуз по конкурсу и зачисления студента на курс (стадия 2: юридический факт) возникает правоотношение между студентом и учебным заведением (стадия 3): Вуз обязан предоставить зачисленному студенту место в студенческой группе и полный объём учебных программ в соответствии с выбранной специальностью и квалификацией (юридическая обязанность), а студент получает право посещать лекции и семинарские занятия и т. д. (субъективное право).

Права и обязанности субъектов выступают в единстве, и таким образом достигается справедливость и сбалансированность процесса правового регулирования, гарантируется практическое достижение запланированных законодателем целей.

Если норма — основа правового регулирования, юридический факт — его рычаг, то правоотношение — средство, благодаря ему юридические нормы получают возможность практической реализации. Вне конкретного правоотношения немыслимо реальное функционирование правовых средств и достижение ими необходимого результата.

Четвёртая стадия правового регулирования связана с практической реализацией субъектами своих прав и обязанностей. Здесь действие механизма правового регулирования завершается: общие модели поведения, закреплённые в нормах права и конкретизированные в правоотношениях, переходят в реальное поведение субъектов, трансформируются в конкретные результаты. Эта стадия выражается в таком элементе механизма правового регулирования, как акты реализации прав и обязанностей.

Например, собственник вещи в правоотношении, вытекающем из договора купли-продажи, достигает своей цели только тогда, когда реально исполнит свою обязанность по передаче вещи покупателю и одновременно реально использует своё право на получение вознаграждения.

Средства правореализации относятся к юридической практике, но они тем не менее прямо или косвенно всегда предусмотрены нормами права. При наступлении соответствующих юридических фактов и формировании конкретных правоотношений эти средства переходят из своего нормативного состояния в сферу практической деятельности. Это выглядит так: обязанность исполняется, право используется, запрет соблюдается, санкция применяется.

Правомерное поведение

Итак, конечной точкой, итогом действия механизма правовой регуляции является правомерное поведение. **Правомерным поведением** называют поведение людей или организаций, которое согласуется со всеми предписаниями и требованиями норм права. Таким образом, правомерно действует тот, кто преднамеренно, т. е. сознательно, по собственной воле, следует требованиям норм права.

Правомерное поведение должно быть для общества либо желательно (как участие в выборах), либо совершенно необходимо (как соблюдение правил дорожного движения, несовершение преступлений) и поэтому охраняется государством. В целом всё не запрещённое правом поведение является правомерным, даже то, которое явно не направлено на пользу обществу: расторжение брака, неучастие в трудовой и общественно полезной деятельности. Правомерным такое поведение будет до того момента, пока оно не нанесёт вред другим лицам. Так, лицо может безнаказанно не работать и бродяжничать, но за попрошайничество или воровство оно должно быть привлечено к юридической ответственности.

В зависимости от характера внешнего проявления правомерное поведение может выражаться в виде активного или пассивного действия или же, наоборот, предусмотренного законом пассивного поведения — *бездействия*.

Мотивы правомерного поведения могут быть самыми разнообразными: от сознательного следования требованиям права, добровольной и инициативной деятельности по реализации правовых предписаний до вынужденного следования правовым велениям в силу существующей угрозы наказания. Развитое гражданское общество поощряет правомерное поведение, считает его высшей общественной ценностью.

Само содержание понятия «правомерное поведение» исторически меняется вместе с содержанием норм права. Так, Домострой, действовавший на протяжении столетий в России как свод общепринятых правил поведения, разрешал бить жену, враждовать с соседями. Такое поведение, если не наносило серьёзного ущерба и не требовало вмешательства властей, считалось вполне допустимым. Во времена массовых политических репрессий в годы советской власти государство считало правомерным доносительство, в том числе на своих близких. Противоположное поведение (недоносительство, укрывательство) каралось нормами уголовного права. Теперь в Конституции России закреплён принцип, действующий в каждом правовом государстве: «никто не обязан свидетельствовать против себя и своих близких».

Задача общества сегодня — добиться такого положения, чтобы правомерное поведение стало *внутренней потребностью* как можно большего числа людей, чтобы нормы права соблюдались не из-за угрозы наказания или личного расчёта, а добровольно, *сознательно*, в силу укоренившейся потребности соблюдать общий порядок и уважать права других лиц.

Эффективность права

Эффективностью права называют характеристику его действия, показывающую, насколько успешно законодательный акт решает те социально-экономические, политические и иные проблемы, ради которых он принимался, т. е. соотношение между *целями правовой нормы и результатами её действия*. Эффективный правовой акт наилучшим образом достигает поставленных перед ним целей, существенно улучшает состояние нормативного регулирования в конкретной области правовых отношений, способствует реализации общепризнанных прав и свобод человека.

Эффективностью измеряется мера *позитивного* воздействия права на общественные отношения, на деятельность и поведение людей. Она выражается в ожидаемых, желаемых социальных изменениях, которые происходят в результате действия механизма правового регулирования и отражаются в реальном поведении индивидов и социальных групп. Мы говорим, что закон эффективен, когда сформулированные в нём нормы легко и без дополнительных усилий реализуются на практике, люди могут воспользоваться предоставляемыми правомочиями, государственные органы могут обеспечить соблюдение нового правопорядка и т. д.

От чего зависит эффективность закона? Она определяется большим комплексом социально-экономических, правовых, политических, нравственных факторов. Одним из основных условий эффективности закона является *степень согласованности* в нормативно-правовом акте различных (зачастую противоречивых) социальных интересов, при которой реализация правовой свободы одной группы субъектов права не ущемляет свободу других участников правовых отношений.

Если в законе удаётся согласовать потребности основных социальных сил общества, учесть интересы максимального числа людей, то такой закон будет стабилен и эффективен. Допустим, принимается нормативный акт, предусматривающий правовое регулирование дорожного движения, в нём, помимо вопросов организации правового порядка на дороге, должны быть представлены интересы всех участников движения: автомобилистов, пешеходов, автодорожных служб и государственных автоинспекций. Кроме того, чтобы закон был эффективным, он должен предусматривать правовые механизмы разрешения возможных конфликтов между потенциальными участниками регулируемых правоотношений.

К другим условиям эффективности права относят:

— правовое качество действующего законодательства (закон должен содержать только правовые нормы, которые излагаются по общепринятым правилам юридической законодательной техники);

— уровень правосознания и юридической культуры (чем выше в обществе авторитет и уважение к праву, тем больше готовность всех членов общества жить, согласуя своё поведение с правовыми нормами);

— общее состояние законности и правопорядка в обществе (степень реализации благих намерений законодателя зависит и от профессиональности, компетентности и порядочности тех лиц, которые будут этот закон применять).

Таким образом, **эффективные законы** — это законы, оптимально согласующие различные правовые интересы, дающие людям простые и понятные правила упорядочивания социальных конфликтов, утверждающие приоритет прав и свобод человека.

Вопросы для самопроверки

- 1) Что понимается под правовым регулированием? 2) В чём отличия разрешительного и запретительного принципов правового регулирования? 3) Каковы элементы и стадии

правового регулирования? 4) Что понимается под правомерным поведением? 5) В чём проявляется эффективность правового регулирования общественных отношений?

Задания

1. Нередко можно услышать высказывание: «Право допускает для членов общества любые способы достижения своих интересов, за исключением прямо запрещённых законом». Верно ли это высказывание? Ответ поясните.
2. Изобразите в тетради в виде схемы стадии механизма правового регулирования. Раскройте содержание каждой из них на конкретном примере.
3. Некая молодая пара, вступившая в брак, заключила договор со строительной фирмой о ремонте квартиры, которая досталась супругу в наследство после смерти девушки. Какие из приведённых жизненных обстоятельств супружеских относятся к юридическим фактам-событиям, а какие — к юридическим фактам-действиям? Ответ поясните.
4. Гражданский кодекс РФ содержит правовую норму, согласно которой гражданин может требовать по суду опровержения сведений, порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию. Приведите примеры жизненных ситуаций, которые могли бы стать юридическими фактами возникновения предусмотренных данной нормой правоотношений.
5. Опираясь на материалы средств массовой информации, свой личный опыт, приведите примеры необходимого и желательного правомерного поведения.
6. Докажите, что понятие «правомерное поведение» менялось вместе с изменением норм права. Используйте в ответе знания по истории.

Мысли мудрых

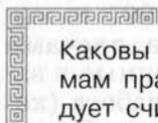
«Тот, кто хочет всё регулировать законами, тот скорее возбудит пороки, нежели исправит их».

Б. Спиноза (1632—1677),
нидерландский философ

«Каждый может отказаться от права, установленного в его интересах».

Римское юридическое изречение

§ 17. Правосознание и правовая культура



Каковы мотивы действия человека, соответствующие нормам права? Какие правовые знания нам нужны? Кого следует считать человеком, обладающим правовой культурой?

Во все времена общество стремилось создать образцы поведения, которые не противоречили бы нормам права и общественной пользе. Но почти всегда оно сталкивалось с проблемой: как воплотить эти образцы в реальной жизни, сделать их нормой для данного общества? Решение этого вопроса предполагает, что человек должен сознательно осуществлять свои права и выполнять обязанности, т. е. руководствоваться принципами правового сознания, опираться на культуру права.

Понятие правосознания

Правосознание представляет собой важнейший элемент правовой жизни общества. Это одна из форм человеческого сознания, которая формируется и развивается под воздействием социально-политических, экономических и культурных факторов. Правосознание взаимосвязано и взаимодействует с политическим сознанием, моралью, искусством, религией, философией и наукой.

Правовое сознание — это форма осознания права как специфического явления в жизни человека и общества. Оно представляет собой совокупность взглядов, идей, представлений, оценок, а также чувств и настроений, выраждающих отношение людей к праву, действующему законодательству и юридической практике.

Ядро правосознания — *знание права*. Оно включает в себя знание норм Конституции РФ, содержания наиболее важных федеральных законов, в том числе основных положений отраслевых кодексов, понимание сущности правовых учений и доктрин, ориентацию в иерархии нормативно-правовых актов, а также наблюдение через СМИ за деятельностию законодательных органов и информированность о новейших нормативно-правовых актах и т. д. Объём этой информации зависит от жизненного опыта, интересов, уровня образования, наличия общеобразовательной или профессиональной юридической подготовки, места работы и т. д.

Вместе с тем правосознание предполагает, с одной стороны, наличие представлений о том, какими должны быть хорошие, справедливые, законы, на каких принципах, идеях они должны строиться; с другой стороны,

одобрение или неодобрение вновь принятых законов, конкретных проектов нормативных актов и т. п. Так, Федеральный закон «О ветеранах» от 12 января 1995 г. вызвал положительное отношение тех, у кого за плечами большой и трудный жизненный путь. Установленные в законе льготы и гарантии были восприняты как забота (хотя и запоздалая) о тех, кто так много сделал для Отечества, но уже не в состоянии самостоятельно позаботиться о себе. Однако, следует признать, вскоре многие разочаровались, ибо закон практически не был обеспечен экономически.

Правосознание включает также и само представление о праве как о социальном явлении (институте), т. е. правопонимание, взгляды на роль права, правовых учреждений в жизни общества, идеи о правах человека, его ответственности перед другими людьми, обществом и государством.

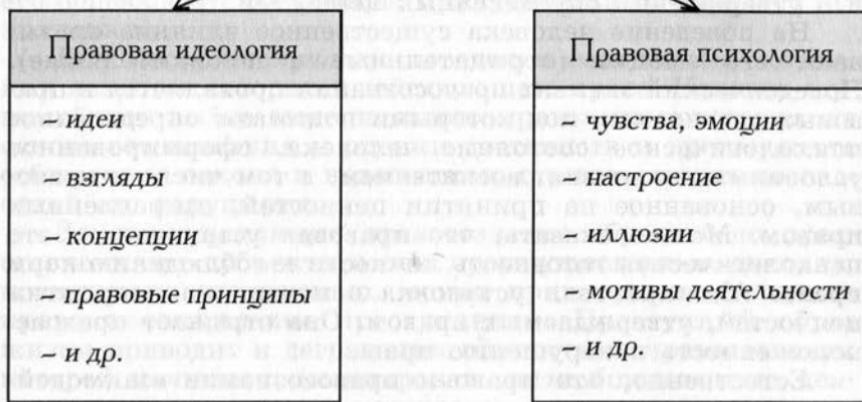
Русский философ И. А. Ильин в своей работе «О сущности правосознания» писал, что «человеку невозможно не иметь правосознания; его имеет каждый, кто сознаёт, что, кроме него, на свете есть другие люди. Человек имеет правосознание независимо от того, знает он об этом или не знает, дорожит этим достоянием или относится к нему с пренебрежением. Вся жизнь человека и вся судьба его слагаются при участии правосознания и под его руководством...».

Как верно подметил философ, человек, постоянно взаимодействуя с другими людьми во всех сферах общественной жизни, не может не обладать правосознанием. Так, любой член общества знает, что правовые нормы, регулирующие различные стороны жизни, фиксируются в обязательных для исполнения юридических актах, их реализация поддерживается в необходимых случаях силой государственного принуждения. Наличие правосознания у человека ни в коей мере не зависит от того, знает он об этом или не знает и как относится к нему, дорожит им, следует его установкам. Нет человека без правосознания, но есть множество людей с недостаточно развитым правосознанием, а подчас и просто с дефектным правосознанием.

Структура правосознания

В структуре правосознания выделяются следующие элементы: а) правовая идеология; б) правовая психология (см. схему).

ПРАВОВОЕ СОЗНАНИЕ



Правовая идеология — одна из сторон правосознания, совокупность идей, взглядов, теорий, оценок, которая находит своё выражение в отношении человека к праву во всех его состояниях и явлениях.

Правовая идеология — это научно обоснованные систематизированные взгляды, представления о праве, правовой системе, её основных принципах: она отражает то, каким должно быть право с точки зрения справедливости, какие ценности должно утверждать и охранять право, каковы цели права и допустимые средства их достижения. В правовых идеях должны быть воплощены основные права и свободы человека, общечеловеческие личностные ценности: жизнь, честь, достоинство, свобода личности, её правовая безопасность и социальная защищённость, а также ценности общественного (публичного) характера: демократия, законность, правопорядок, плюрализм и т. д. Именно на основе этих ценностей формируются основополагающие идеи, принципы современного правосознания, которые в процессе правотворчества обретают статус принципов права. Правосознание формируется в конкретных социальных условиях, поэтому в нём также отражаются ценности, на которые ориентируется данное общество в целом или отдельные его социальные группы и классы.

Правовая психология — это элемент правосознания, представляющий собой совокупность переживаний, наст-

роений, связанных с восприятием права и всех производных от него явлений (правовых учреждений, суда, правоохранительных органов и т. п.). Они складываются на основе *оценок права*. В основе оценок лежат правовые идеи, представления о том, какими должны быть справедливые законы, эффективные в достижении определённых целей и в утверждении определённых ценностей.

На поведение человека существенное влияние оказывают его эмоции (отрицательные и положительные). Поведенческий элемент правосознания проявляется в правовых установках, под которыми понимают определённое психологическое состояние человека, сформированное условиями его жизни, воспитанием, в том числе и правовым, основанное на принятии ценностей, закреплённых правом. Можно сказать, что правовая установка — это психологическая готовность личности к соблюдению норм права. Антиправовая установка основана на неприятии ценностей, утверждаемых правом. Она отражает предрасположенность к нарушению права.

Естественно, что право и правосознание взаимодействуют.

Во-первых, правосознание оказывает влияние на *правотворчество* и через него на *содержание права*. Принимая нормативные акты, законодатель обязан учитывать уровень правосознания общества и отдельных групп населения, воплощать господствующие в обществе правовые идеи в законах.

Во-вторых, правосознание влияет на *процесс применения*. Например, согласно закону судья решает дело, руководствуясь конкретной статьёй закона и собственным правосознанием.

В-третьих, уровень правосознания общества (знание права, положительные его оценки) способствует *соблюдению и исполнению права*. При развитом правосознании легче и правильнее оценивать правовые явления.

В свою очередь, право формирует правосознание каждого из нас, способствует внедрению в наше сознание правовых идей. Существуют различные классификации правосознания.

- В зависимости от *субъекта* — носителя правосознания — его подразделяют на *индивидуальное* (личное отношение человека к праву), *групповое* (отношение к праву различных социальных групп, государственных служащих, должностных лиц, молодёжи и др.), *общественное* (правосознание всего общества).

- По своему мотивационно-регулятивному характеру и волевой направленности правосознание делится на *законоодобряющее*, *законопослушное* и *закононарушающее*.

В **законоодобряющем** правосознании требования и ценности действующего права осознаются и воспринимаются субъектом как безусловно необходимые и полезные как для него лично, так и для всего общества в целом. В мотивации субъекта преобладает понимание справедливости, ценности и полезности закона; отступают на второй план его общеобязательная сила, принудительный характер исполнения.

Для **законопослушного** поведения основанием мотивации является авторитет действующего права. Человек осуществляет выбор модели своего правового поведения на основе взвешивания и оценки достоинств и преимуществ соблюдения закона и недостатков, отрицательных последствий его нарушения.

Закононарушающее правосознание обусловлено представлениями субъекта о тех преимуществах и выгодах, которые, по его мнению, может принести несоблюдение права и совершение преступления. Преступный образ жизни приводит к деградации личности, в правосознании которой начинают доминировать антиобщественные ценности и криминальные установки.

• В зависимости от *уровня знаний* правосознание подразделяется на *обыденное*, *профессиональное* и *научное*.

Правовые знания на уровне *обыденного правосознания* ограничены личным опытом и житейскими представлениями. Такие знания имеют фрагментарный, часто поверхностный характер. *Профессиональное правосознание* включает в себя специальные юридические знания, которые проявляются в умении грамотно (правильно) применять правовые нормы и качественно выполнять ту или иную работу в сфере права. Содержание *научного правосознания* составляют глубокие правовые обобщения, правовые идеи и теории.

Из приведённых классификаций правосознания видно, что в правосознании одного и того же индивида могут присутствовать определённые элементы разных видов правосознания. (Подумайте, к каким видам можно отнести правосознание учащегося средней школы, который изучает право на уроках; выпускника школы, колледжа, техникума (неюридического профиля); выпускника неюридического вуза; учёного-юриста.)

Правовая культура

Правовая культура представляет собой важную составную часть общей культуры.

Культура — это результат деятельности людей (в отличие от того, что дано природой). Люди живут не толь-

ко в естественной (природной) среде, но и в созданном ими самими *искусственным мире* — в мире культуры, т. е. в мире второй (созданной) природы. Прогресс в развитии человеческой культуры определяется духовными и материальными достижениями людей, их успехами в улучшении условий жизни, в совершенствовании форм своего существования.

В этом общекультурном процессе к сфере правовой культуры относятся успехи и достижения в развитии права и государства, в совершенствовании правовой (и государственно-правовой) организации жизни свободных людей.

Различают правовую культуру личности и правовую культуру общества.

Правовая культура личности — это прежде всего уровень знания права каждым из нас, уважительное отношение к праву. Правовая культура личности тесно связана с правосознанием, опирается на него (в связи с этим юристы выделяют культуру правового сознания). Она включает в себя правовую интуицию, позволяющую отличить верное и допустимое от неверного и недопустимого, правовые знания, представления и убеждения.

Кроме того, правовая культура включает в себя поведение, соответствующее предписаниям юридических норм, уважение к правам других людей и добросовестное выполнение своих обязанностей (в данном случае речь идет о культуре правового поведения). Она предполагает наличие таких нравственных личностных качеств, как совестливость, справедливость, честность, чувство собственного достоинства. Культура правового поведения характеризуется определенным уровнем правовой активности, благодаря которой личность приобретает и развивает правовые знания и умения.

Для овладения правовой культурой человек в конкретной ситуации должен лично ознакомиться с правовым актом (законом, приказом, договором и т. п.), выбрать нужные юридические средства и возможности и действовать сообразно правовым требованиям, считая их социально значимыми.

Итак, человеком, обладающим правовой культурой, можно считать не всякого человека, знающего и понимающего юридические нормы. Таковым является только тот, у кого знания юридических правил сочетаются с потребностью соблюдения их предписаний, *кто следует им в своей деятельности*.

Правовая культура общества — это достигнутый уровень развития правосознания и правовой активности общества. Она проявляется в культуре правотворчества,

культуре правоохранительной и судебной деятельности государственных органов и должностных лиц.

Современная правовая культура — это правовая культура гражданского общества и правового государства, где высшей ценностью признают права и свободы человека, соблюдают и защищают их. И сам человек осознаёт свои права и свободы, пути их правовой защиты, уважает права и свободы других людей. Конечно, это идеал правовой культуры, вряд ли можно утверждать, что он уже реализован в каком-нибудь государстве. Но таков путь развития современных демократических государств.

Высокий уровень правовой культуры предполагает прежде всего позитивное отношение к праву, осознание роли права в жизни человека и общества, уважение к правам другого человека, привычку повседневного правового поведения и др. Конечно, о столь высоком (и даже среднем) уровне правовой культуры нашего общества пока говорить трудно.

Итак, можем отметить следующие черты *современной правовой культуры*:

- осознание определяющего значения прав и свобод человека и гражданина в обществе;
- утверждение в массовом правосознании чувства уважения к закону и правопорядку;
- правовую активность граждан в осуществлении своих прав;
- активную законотворческую, правозащитную и правоприменительную деятельность всех органов государства, местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, граждан.

Правовой нигилизм, правовое воспитание

Антагонистом правовой культуры служит так называемый **правовой нигилизм** (от лат. *nihil* — ничто, ничего). Его проявления многообразны: от недооценки и неуважительного отношения к праву до его полного отрицания и игнорирования. Это приводит к различным правонарушениям, например к умышленному нарушению законов, к массовому несоблюдению правовых норм, к нарушению прав человека.

Правовой нигилизм получил широкое распространение во многих странах. В российском обществе всегда были сильны традиции правового нигилизма. Важную роль в этом сыграли многовековые традиции всевластия правителей и бесправия народа.

Это нашло отражение даже в многочисленных русских пословицах. Конечно, в них часто осуждается преступ-

ность, говорится о необходимости выполнять взятые на себя обязательства, констатируются известные истины, содержатся полезные советы. Но житейский опыт поколений русских людей в их общении с властью, судом и законом отражают и такие пословицы, как «Закон что дышло: куда повернёшь, туда и вышло», «Где закон, там и обида», «Что мне законы, коли судьи знакомы», «Закон топтать нельзя, а вокруг ходить можно» и др.

Отметим, что среди пословиц и поговорок народов западноевропейских стран также есть нелестные оценки права, юристов и правосудия (пример — английская поговорка «Закон — это столб: перелезть нельзя, но можно обойти»). Поэтому, в частности, не всегда верно жёсткое противопоставление «почтания права» на Западе и «слабости юридических традиций» в России. Но следует признать, что формирование национального сознания в России отмечено печатью значительного юридического нигилизма у широких масс населения страны: в России всегда правила не законы, а люди по своему усмотрению. А. И. Герцен (1812—1870) отмечал, что в России все заняты поиском путей обхода закона, а не его исполнением. Он писал: «Правовая необеспеченность, искони тяготевшая над народом, была для него своего рода школою. Вопиющая несправедливость одной половины его законов научила его ненавидеть и другую; он подчиняется им как силе. Полное неравенство перед судом убило в нём всякое уважение к законности. Русский, какого бы он звания ни был, обходит или нарушает закон всюду, где это можно сделать безнаказанно; и совершенно так же поступает правительство». (Подумайте, сохраняют ли свою актуальность оценки русского классика.)

Стало ли исключением наше время? Результаты социологических исследований (начала XXI в.) показывают, что в России почти половина взрослого населения занимает отчуждённо-настороженную позицию по отношению к праву, закону. Одним из проявлений этого может быть ситуация, когда ни потерпевший, ни свидетели не считают нужным явиться по повестке в суд. Нигилистическое отношение формируется в правовой психологии определённых социальных групп, индивидов, когда, например, все стражи порядка называются исключительно «ментами», жизнь уголовников окутывается романтикой, ореолом из блестящих песен, а героями и кумирами молодёжи становятся воры в законе, авторитеты преступного мира.

Российский правовед академик В.С. Нерсесянц (уже упоминавшийся авторами) подчеркивал, что из-за сегодняшнего правового нигилизма даже самые совершенные законы с безукоризненной юридической техникой обрече-

ны на гибель, так как неминуемо разобьются о стену народного недоверия и недопонимания.

В немалой степени к этому приводит ряд негативных условий нашей жизни: недостатки проводимых социально-экономических преобразований, незавершённость правовой реформы, неэффективная работа органов государственной власти, массовое и повсеместное нарушение законодательства, проблемы в борьбе с преступностью и т. д.

Гражданское общество заинтересовано в изживании подобных явлений, повышении уровня правосознания и правовой культуры, для чего необходима достаточно продуманная система правового воспитания. В её основу должны быть положены идеи и ценности современной правовой культуры.

Правовое воспитание — это прежде всего целенаправленная систематическая деятельность государства, его органов, общественных объединений, правозащитных движений по формированию и повышению правосознания и правовой культуры.

Правовое воспитание не может осуществляться вне правового обучения. Оно начинается с усвоения нравственных идеалов, правовых установок и ценностных ориентаций в семье, школе, общении, в том числе в играх со сверстниками, товарищами, друзьями. Крайне важно, чтобы были заложены основы положительного отношения к праву, правовым явлениям, сформирована потребность к постоянному расширению и углублению правовых знаний. Лишь в этом случае повышается степень уверенности, что человек найдёт возможность для того, чтобы не только постоянно обновлять свои правовые знания, но и правильно применять их в соответствующих ситуациях.

Учёные-правоведы рассматривают правовое воспитание и обучение как процесс передачи, накопления и усвоения знаний, принципов и норм права, а также формирования соответствующего отношения к праву и практике его реализации, умения использовать свои права, соблюдать запреты и исполнять обязанности. Основная цель правового воспитания состоит в том, чтобы способствовать превращению правовых знаний в личные убеждения человека, в прочную установку следовать правовым предписаниям, а затем во внутреннюю потребность и привычку соблюдать закон, проявлять правовую активность.

Правовое воспитание не сводится только к правовой информированности. Это более глубокий процесс, связанный с осознанием прав и свобод человека и гражданина, положений Конституции и основных действующих законов. Оно может осуществляться как правовое обучение

(передача, накопление и усвоение правовых знаний в школе, средних специальных и высших учебных заведениях); *как правовая пропаганда* (распространение правовых идей и правовых требований среди населения телевидением, радио, создание компьютерных баз данных, например «Гарант», «Консультант-плюс», «Кодекс»); *как юридическая практика* (участие граждан в правоприменительной деятельности и т. п.); *как самовоспитание* (связано с личным опытом, самообразованием, собственным анализом правовых явлений).

Воспитание в духе права и законности находит своё завершение в правовой активности личности, в её правовой культуре.

Вопросы для самопроверки

- 1) Что такое правосознание? 2) Какова структура правосознания? 3) Какие элементы составляют правовую идеологию? 4) Что такое правовая психология? 5) К каким образом взаимодействуют право и правосознание? 6) По каким основаниям классифицируют правосознание? Назовите типы правосознания, которые выделяют на основе каждого из них. 7) Что входит в понятие «правовая культура»? 8) В чём суть правового нигилизма? 9) Каково соотношение правосознания и правовой культуры?

Задания

1. После изучения материала о правовом сознании один ученик сказал: «Если человек обладает развитым правосознанием, то ему не нужна информация о законе. При таком правосознании он самостоятельно сумеет понять, что является законным». Согласны ли вы с ним? Обоснуйте свою точку зрения.

2. Поэт В.А. Жуковский написал следующие строки:

Закон — на улице натянутый канат,
Чтоб останавливать прохожих средь дороги,
Иль их сворачивать назад,
Или им путать ноги.
Но что ж? Напрасный труд! Никто назад неайдёт!
Никто и подождать не хочет!
Кто ростом мал — тот вниз проскочит,
А кто велик — перешагнёт!

О каком явлении общественной жизни идёт речь? Свой ответ поясните. Как вы понимаете смысл последних двух строк?

3. На уровне массового сознания народа правовая психология находит выражение в фольклоре. Приведите примеры, подтверждающие суждение, что в форме пословиц получили выражение взгляды, которые были разработаны и обоснованы в правовой идеологии.

4. Назовите основные формы правового воспитания и каждую из них проиллюстрируйте соответствующим примером.

Мысли мудрых

«Одно только прямое предписание закона не может повлиять на совесть разумных существ, счастье или несчастье которых зависит от их собственных действий и от сознания заслуги или проступка».

*И. Аллен (1737—1789),
американский писатель*

«Пытаться изменить взгляды законами — хуже, чем бесполезно. Эти попытки не только остаются без успеха, но вызывают реакцию, благодаря которой взгляды только усиливаются. Сначала нужно, чтобы изменились эти взгляды, тогда уже можно будет изменять законы».

*Г. Бокль (1821—1862),
английский историк, философ*

§ 18. Правонарушение и юридическая ответственность

Можно ли жить, не нарушая законов? Как предупредить правонарушения? Почему конфликтные отношения лучше решать с использованием юридической процедуры? Можно ли невиновного привлечь к юридической ответственности?

До сих пор мы говорили о государстве, праве, законах и их соблюдении. А ведь в жизни встречаются и другие случаи: многие люди нарушают эти законы, не соблюдают правовых предписаний. Юристы называют такие действия (т. е. действия или бездействия) правонарушениями. Остановимся на этом вопросе подробнее.

Понятие и виды правонарушений

Правонарушение можно определить как неисполнение, нарушение правовых норм. Эти нормы, как уже говорилось, содержатся в Конституции РФ, законах, указах, постановлениях правительства и многих других правовых актах.

Известно, что правовые нормы бывают *обязывающими, разрешающими или запрещающими*. Правонарушение — это либо действие — совершение поступка, запрещённого нормой права (например, присвоение чужого имущества), либо бездействие — неисполнение обязанности (например, уклонение от военной службы). Разрешающую норму нарушить невозможно: хочешь купить велосипед — пожалуйста, не хочешь или не можешь — никто тебя не заставляет.

Если правомерное поведение *полезно для общества* и поощряется государством, то правонарушение, т. е. поведение неправомерное (противоправное), причиняет человеку, обществу, государству тот или иной *вред* либо может его причинить. Это, например, ущерб здоровью человека, даже причинение ему смерти; имущественный (материальный) ущерб; вред окружающей среде — загрязнение воды, атмосферного воздуха и т. д. Понятно, что правонарушение не поощряется, а порицается и влечёт за собой юридическую ответственность.

По ходу исторического развития общества характер правонарушений изменился. Если при Дмитрии Донском или Иване Грозном встречались такие правонарушения, как непослушание боярину, богохульство, а также кражи, грабежи, драки, неисполнение постановлений местных властей (например, об уборке улиц), то кое-что с тех пор сохранилось, но иное исчезло или сильно изменилось. Однако, к сожалению, взамен появились такие противоправные действия, которые ранее были немыслимы, например нарушения правил вождения автомашин, поездов, самолётов и несоблюдение инструкции по технике безопасности. Наконец, нарушения норм международного права, в том числе применение атомного и бактериологического оружия.

Уже из приведённых примеров видно, что правонарушения могут иметь разную природу и относиться к **различным отраслям права**. Они обычно так и классифицируются: административные правонарушения (нарушение, несоблюдение противопожарных, санитарных, строительных правил); экологические (загрязнение окружающей среды, незаконные охота или рыболовство); финансовые (неправильная бухгалтерская отчётность, неуплата нало-

гов, таможенных или иных обязательных платежей) и т. д. Встречаются правонарушения и на государственной службе: бюрократизм, волокита, халатное отношение к своим обязанностям. А в армии, например, неисполнение приказа командира, небрежное отношение к оружию, сон на посту и т. д.

Различны правонарушения и по степени их тяжести. Одно дело — пропуск занятия в школе, совсем другое — кража. Мелкие правонарушения встречаются чаще, они составляют до 80% всех противоправных поступков.

Правонарушения неодинаковы по целям, которые преследует субъект, по мотивам его поведения. Этими мотивами могут быть корысть, месть, оскорблённое достоинство и др. Встречаются также небрежность, безразличное отношение к своим обязанностям, пренебрежение интересами других людей и, возможно, безудержное стремление к власти, к незаконному занятию более высокой должности.

Международные правонарушения тоже разнообразны, начиная от несоблюдения конвенций (соглашений) между государствами (например, о пролёте самолётов над соседней страной) и кончая агрессивными войнами.

Необходимо отметить, что человек, совершающий правонарушение, должен обладать *двумя свойствами*. Во-первых, он должен быть, как выражаются юристы, *вменяемым*, т. е. способным осознавать свои действия и их последствия. Невменяемый, т. е. душевно больной человек, не правонарушитель, его следует лечить, а не наказывать. Если же он опасен для общества, то по решению суда может быть направлен в закрытое психиатрическое учреждение до выздоровления.

Во-вторых, необходимо достижение им *определенного возраста*. В разных отраслях права установлен неодинаковый минимальный возраст. Административное право считает правонарушителем лицо, достигшее 16 лет, уголовное — 14 или 16 лет (в зависимости от вида преступления), а гражданское право — 18 лет.

Правонарушителем может оказаться и российский, и иностранный гражданин, а также лицо, не имеющее гражданства. Каждый обязан соблюдать правовые нормы того государства, в котором он находится.

Причины правонарушений

Они столь же многообразны, как и сами противоправные действия. Несколько упрощая их перечень, разделим эти причины на индивидуальные (их также называют психологическими) и социальные.

Говоря об **индивидуальных** причинах, необходимо вспомнить, что такое правовое сознание и правовая культура. У правонарушителей эти качества или вовсе отсутствуют, или сильно ослаблены. О какой не только правовой, но и общей культуре можно говорить, например, в случае, когда пьяный хулиган бьёт прохожего, не давшего ему закурить. Низкий уровень правосознания, явное пренебрежение к праву и его запретам у вора, грабителя, взяточника, насильника и других преступников. Но уважения к праву нет и в более простых случаях. Так, например, пешеход пытается перейти улицу при красном свете светофора. Казалось бы, он прекрасно знает, что это запрещено, но пренебрегает правовыми запретами. Вроде бы мелкое нарушение, но оно способно вызвать тяжёлую аварию, да и самому пешеходу грозит серьёзная опасность.

Психологию правонарушителя можно упрощённо выразить в трёх словах: «Мне всё нипочём». Такой человек всегда непременно считает себя правым («А что этот старик делает мне замечания!»). Или понимает, что не прав, но желанная цель для него важнее, чем закон (например, при краже). Наконец, нельзя сбрасывать со счетов различные чувства (эмоции), тяжёлые переживания, возмущение, обиду, раздражение, гнев... Допустим, в пылу домашней ссоры, когда от взаимных оскорблений легко переходят к рукоприкладству.

Обратимся теперь к причинам **социальным** — тем, которые зависят не столько от психологии одного человека, сколько от общества и его составляющих (семьи, школы, трудового коллектива, ближайшего окружения).

Человек — и биологическое, и социальное существо. На первых уроках уже говорилось о социальных нормах, правилах поведения и социальном контроле. Так вот, если этим нормам *никто не обучает*, а социальный контроль ослаблен, то не приходится удивляться тому, что человек ведёт себя неправильно, нарушает правовые и неправовые правила. Приведём пример. Подросток (обозначим его К.) жил в семье, где было шестеро детей. Мать с трудом с ним справлялась, а отец был пьяницей. Обращение его с сыном сводилось к одному: принёс из школы двойку — попробуй ремня или останешься без обеда. О каком-либо воспитании, конечно, и речи не было. И неудивительно, что К. старался всё реже появляться дома, бродил с такими же заброшенными ребятами по улицам, а зимой они сидели в подъездах. Потом стали пить пиво. Но его ведь нужно купить, а денег нет. Начали понемногу воровать и превратились в преступников.

Нередко потребности правонарушителя не соответствуют его возможностям. Достаточно обеспеченный человек хочет иметь ещё больше денег, загородный дом, дорогую автомашину, а то и яхту или виллу за рубежом. Законных доходов на это у него не хватит. И он начинает искать другие пути: взяточничество, воровство, вступление в преступную организацию.

Извращённые потребности присущи наркоманам, алкоголикам. Чтобы достать наркотики, тоже нужны деньги. И эти люди часто идут на преступление.

Трудные подростки часто и в школе не получают должную поддержку. А когда заканчивают учёбу, им не всегда легко устроиться на работу. Учились плохо, в институт не поступили. А никакой профессии они не обучены.

Способствуют правонарушителям такие отрицательные социальные явления в нашей жизни, как бюрократизм, взяточничество, низкая заработная плата многих категорий рабочих и служащих, слабый контроль за сохранностью имущества, недостатки в работе милиции, прокуратуры и суда.

Часто не оказывается необходимых *инструкций* на предприятиях промышленности, транспорта или же они устарели. А это ведёт к расхлябанности персонала, к авариям и катастрофам.

Государство и общество для борьбы с правонарушениями используют разные методы. Одним из них является **юридическая ответственность**, о которой скажем позднее. А другие методы — это **профилактика**, предупреждение правонарушений.

Профилактические меры принято делить на специальные и общие. **Специальное предупреждение** правонарушений осуществляется милицией, прокуратурой, федеральной службой безопасности, судом. Оно многообразно: это и беседы с трудными подростками, их учителями и родителями, и контроль за лицами, вышедшими из мест заключения. Далее, патрулирование нарядов милиции по городским улицам, рынкам, вокзалам; освещение тёмных закоулков, где могут напасть грабители; установка видеокамер в домах и учреждениях для контроля за неизвестными лицами, стремящимися проникнуть в помещение, и др.

Общие профилактические меры направлены на устранение тех социальных причин правонарушений, о которых только что шла речь. Они состоят в повышении жизненного уровня населения, ликвидации разрыва в доходах богатых и бедных семей, обеспечении образования молодёжи, её трудоустройстве и т. д. Всё это является важной задачей государства и общества.

Юридический конфликт

Иногда правонарушениям предшествует конфликтная ситуация в семье, школе, на работе. Конфликтом называется противостояние, противоборство людей (или коллективов), имеющих противоположные интересы.

Например, соседи в деревне спорят, кому из них принадлежит участок земли между их домами. Или при разводе муж и жена отстаивают своё право воспитывать ребёнка. Здесь правонарушений пока нет, но они вполне возможны, если конфликт не будет урегулирован.

Это *урегулирование*, т. е. мирное разрешение конфликта, возможно различными способами, например обычной договорённостью конфликтующих сторон, в том числе с помощью посредников (друзей, соседей, знакомых). Если это не помогло, то обращением в правоохранительные органы: милицию, прокуратуру, суд или же в местную администрацию.

Конфликт в таком случае приобретает уже юридический характер. Под **юридическим конфликтом** принято понимать такие конфликтные отношения, которые могут (а иногда и должны) завершиться с *применением норм права*. Иначе говоря, с использованием юридической процедуры. Милиция поможет разобраться, кто прав, а кто нет. Прокуратура вмешается, если был нарушен закон (например, границы спорного земельного участка не были определены местными властями). А суд примет окончательное решение о том, чьи интересы были нарушены и как их следует защитить.

Понятно, что все эти меры гораздо лучше, безопаснее и эффективнее, чем решение конфликта силовыми методами. А такое нередко случается и приводит к серьёзным правонарушениям и даже преступлениям (драка между соседями из-за клочка земли, похищение ребёнка одним из разведённых супругов и т. п.).

Подводя итог, можно сказать, что обращение к правовым, законным средствам разрешения различных споров — это нормальный, цивилизованный способ избежать драматических, а подчас и трагических ситуаций, нередко возникающих в обществе. Право, как уже упоминалось, — выработанный веками и тысячелетиями способ регулирования человеческих отношений. И его надо всегда использовать в интересах человека и общества.

Юридическая ответственность

Слово *ответственность* имеет несколько значений. Например, говорят: «ответственное поручение». Или: «этот человек обладает чувством ответственности». В таких

случаях речь идёт, по существу, о той или иной *обязанности*, о *долге* гражданина перед обществом и государством, перед родными и знакомыми, наконец, перед самим собой.

Но есть и другое значение этого термина. Юридическая ответственность — это *последствие* для самого нарушителя, необходимое в интересах других людей, общества и государства. Если использовать определение юридической ответственности, которое обычно употребляют правоведы, то оно будет звучать так: **юридическая ответственность** — это применение к правонарушителю мер государственного принуждения, предусмотренных правовой нормой, в установленном для этого порядке.

Здесь каждое выражение имеет немаловажное значение. Прежде всего что значит: «мер государственного принуждения»? Что это за меры?

Они *различны* в зависимости от *отрасли права*. Так, при административных нарушениях, как правило, штраф в пользу государства. Далее, возложение на виновного обязанности возместить причинённый ущерб или, например, изъятие орудий и средств, при помощи которых было совершено нарушение (в частности, запрещённых приспособлений для лова рыбы или незаконной охоты). Это может быть также дисциплинарное взыскание: на работе — замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям, в армии — наряд вне очереди. Наконец, в случае совершения преступления — лишение свободы или другой вид уголовного наказания.

В определении юридической ответственности, приведённом выше, отмечено также, что эти меры *предусмотрены правовой нормой*. Это очень важно. Значит, меры принуждения не произвольны. О них должно быть заранее известно, они указываются в законе, кодексе, постановлении или ином юридическом акте. Иначе это был бы произвол, что нередко встречалось и в нашей, и в зарубежной истории.

Наконец, в определении упомянут и *установленный порядок* применения принудительных мер. Речь идёт о процедуре назначения взыскания (наказания). Она также должна вытекать из закона и обычно различается в зависимости от отрасли права и тяжести правонарушения. При несоблюдении правил вождения автомашины штраф осуществляется инспектором милиции единолично или коллегиально (в отделении безопасности дорожного движения). Единолично налагает взыскания на провинившегося подчинённого командир армии, что предусмотрено Дисциплинарным уставом. Судебный порядок более сложен и строго регламентирован. Приговор может быть

обжалован в вышестоящем суде; вся процедура предварительного расследования и судебного рассмотрения дела подробно расписана в Уголовно-процессуальном кодексе (подробный разговор о процессуальном праве предстоит в 11 классе). Юридический порядок имеет существенное значение для соблюдения прав человека. Ведь привлечённый к ответственности может оказаться и невиновным.

Что же служит основанием юридической ответственности? Можно указать на два таких основания: фактическое и юридическое. **Фактическое основание** — это совершение того или иного действия (или бездействия), которое причиняет или может причинить вред человеку, обществу, государству. А **юридическое основание** — это правовая норма, предусматривающая ответственность за указанное действие или бездействие.

Понятно, что юридическая ответственность наступит, если имеются оба основания и они совпадают. Напротив, ответственность исключена, если хотя бы одно из этих оснований отсутствует. Например, гражданин никакого поступка не совершил, его оклеветали.

Или иной случай: человек на самом деле совершил какое-то действие (или допустил бездействие), но правовой нормы по этому поводу не существует. Предположим, увидел, как вор вырвал сумочку у проходившей мимо женщины, но вора не задержал, хотя, возможно, это ему и удалось бы. Думается, что он поступил не лучшим образом. Но наказывать его не за что: закон не обязывает каждого гражданина задерживать преступника.

Чтобы при привлечении к ответственности не произошло ошибки, в нашем, да и в зарубежном праве записана так называемая **презумпция невиновности**. Слово «презумпция» означает «предположение», «утверждение», которое может быть опровергнуто, если для этого есть основания. Презумпция невиновности означает, что всякий человек, подозреваемый в правонарушении, считается невиновным, пока не доказано обратное. А кто должен доказать? Тот, кто его обвиняет в нарушении нормы права: милиция, прокуратура, гражданин, подавший жалобу (иск) в суд, и др. Если обвинение не будет доказано, то нет и оснований для юридической ответственности.

Может ли человек, совершивший правонарушение, быть освобождён от юридической ответственности, даже если будет признано, что он действительно виновен? Да, может, конечно, в определённых случаях. Например, при административных правонарушениях (и даже преступлениях) действия виновного могут быть признаны малозначительными. Известен случай, когда подросток украл на

рынке арбуз и был тут же задержан милиционером. Но сам продавец, пожалев парня, сказал, что арбуз стоит куда дешевле, чем те неприятности, которые теперь ожидают воришку, и он просит его отпустить. Милиционер так и поступил, ограничившись строгим предупреждением.

В уголовном праве существует понятие *деятельного раскаяния*: преступник признаётся в содеянном, возмещает причинённый вред, помогает следствию и суду. При определённых условиях дело может быть прекращено.

Юридическая ответственность исключается, если *истёк срок давности* преследования виновного. Этот срок различен в разных отраслях права, он зависит от тяжести совершённого деяния. Наконец, в случаях уголовного преследования возможны *амнистия* и *помилование*, при которых виновные или полностью освобождаются от наказания, или оно будет им существенно смягчено.

Вопросы для самопроверки

- 1) Какие действия называются правонарушениями? 2) По каким основаниям принято классифицировать правонарушения? 3) Почему вменяемость — обязательное свойство совершившего правонарушение? 4) Каковы причины правонарушений? 5) Почему такие отрицательные социальные явления, как бюрократизм, взяточничество, способствуют правонарушениям? 6) Чем юридический конфликт отличается от обычных конфликтных отношений? 7) Что понимают под юридической ответственностью? 8) Почему к правонарушителям применяются различные меры государственного принуждения?

Задания

1. После урока два молодых знатока заспорили.

Один заявил: «Для общества более опасны правонарушения, которые выражены в действии».

Другой парировал: «Как раз наиболее опасно то правонарушение, которое выражено в бездействии».

А вы как думаете? Кто из них прав или не прав? Объясните.

2. Правоведы полагают, что психологию правонарушителя упрощённо можно выразить в трёх словах: «Мне всё нипочём». Как вы понимаете смысл этих слов? Объясните.

3. Спор знатоков продолжился.

Первый говорит: «Я думаю, что никакие мысли и чувства человека не могут считаться правонарушением до тех пор, пока они не выражены в действии».

Второй: «Сомневаюсь. А если это мысли вредные, преступные? Если человек вменяемый, то его чёрные мысли могут считаться правонарушением». А вы какого мнения? Приведите аргументы.

Мысли мудрых

«Дурные поступки можно отличить по их целям».

Римское юридическое изречение

«Дураку закон не писан».

Русская народная пословица

§ 19. Преступление и наказание

Почему совершаются преступления? Можно ли искоренить преступность? Какие цели достигаются применением наказания? Способно ли оно исправить преступника?

Преступление и его закономерное следствие — наказание во все времена волновали умы юристов, политиков, писателей, поэтов, художников. О них написаны тысячи книг, поставлены пьесы, сняты кино- и телефильмы. И это понятно: нет большего злодеяния, чем преступление. Разве только кровопролитные войны, но и они тоже в большинстве случаев оказываются преступными. Наказание причиняет осуждённому и его близким тяжкие страдания, может быть, и сокращает их жизнь.

Преступность в современной России

Преступление — одна из разновидностей правонарушений, самая тяжкая и опасная. Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) определяет его так: это «виновно совершённое общественно опасное деяние, запрещённое настоящим Кодексом под угрозой наказания» (ст. 14).

Прежде всего — об общественной опасности. Это основной признак преступления, выделяющий его из всей массы правонарушений. Переход улицы на красный свет, опоздание на работу, отсутствие огнетушителя в автомашине или гараже или другие проступки, конечно, могут

причинить вред, подчас весьма серьёзный. Но опасности для всего общества они всё же не представляют и потому к числу преступлений не относятся, это, как отмечалось в предыдущем параграфе, административные, трудовые или иные правонарушения. А преступление запрещено, как устанавливается в УК РФ, «под угрозой наказания».

Преступления по формам вины человека, их совершившего, делятся на совершённые умышленно (например, хищение) и по неосторожности (нарушение правил дорожного движения, приведшее к наезду на потерпевшего). Тот, кто совершает умышленное преступление, сознёт, что нарушает УК и причиняет вред. Он желает этого (например, при убийстве) или, по крайней мере, сознёт, что такой вред наступит (пример — браконьерство).

Действующий по неосторожности не сознёт общественно опасных последствий своих действий, но мог и должен был это сознавать. Либо он их даже сознёт, но легкомысленно надеется предотвратить (представьте себе лихача, совершающего обгон на скользкой дороге).

Неосторожные преступления часто совершаются при использовании технических средств: транспорта, электроприборов, в горных и строительных работах и т. п. А умышленные преступления, которые гораздо опаснее, чем совершённые по неосторожности, иногда никакой техники и не требуют. Для карманного вора достаточно ловкости рук, а для мошенника — умелого обмана доверчивого обывателя.

Преступления делятся на различные виды в зависимости от объектов, которым они причиняют ущерб. Перечислим разделы УК РФ, в которых описаны эти виды: преступления против личности; преступления в сфере экономики; преступления против общественной безопасности и общественного порядка; против государственной власти; против военной службы; против мира и безопасности человечества.

В современной России ежегодно совершается от двух с половиной до трёх миллионов преступлений. Если эти цифры рассчитать с учётом количества жителей, то получится в среднем по два преступления на каждые сто человек.

Много это или мало в мировом масштабе? Где мы находимся по уровню преступности: внизу или на вершине воображаемой шкалы?

Обратившись к статистическим данным других стран, можно увидеть, что наше место где-то посередине. В США, Великобритании, Германии и других странах Западной Европы преступность в два-три раза выше. А в странах Восточной Европы, в Китае, Тихоокеанском

регионе она значительно ниже. Влияют на это различные факторы: и экономическое состояние, и уровень правопорядка, и психология населения.

Выше мы назвали количество преступлений, официально зарегистрированных правоохранительными органами. Но надо иметь в виду, что есть ещё скрытая преступность (юристы называют её *латентной*), не попавшая в статистику. За счёт каких действий она образуется?

Понятно, что человек, у которого воры обчистили квартиру или украли автомобиль, старается побыстрее заявить об этом в милицию. Но если у женщины в магазине вырвали из рук сумочку с деньгами, вряд ли она напишет об этом заявление: ведь вора всё равно не найдут (а скорее всего, и искать не будут). И совсем не заинтересованы в обращении к властям взяточники — и тот, кто даёт взятки, и тот, кто их получает. Поэтому многие преступления и остаются неизвестными, скрытыми. Число их достаточно велико.

Какова *структура* преступности в современной России: из каких видов преступлений она состоит?

На первом месте находятся *имущественные* преступления: кражи, грабежи, разбойные нападения, мошенничество, вымогательство и др. К ним надо добавить преступления в области экономики, также причиняющие материальный ущерб: незаконное предпринимательство, неуплата налогов, легализация (отмывание) украденных денег и др. В сумме они составляют около 75% всей преступности.

На втором месте преступления *против личности* (убийство, причинение вреда здоровью, побои, похищение людей, изнасилование, вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления и др.). Их значительно меньше — 12—15%. Но надо иметь в виду, что большинство этих преступлений причиняет такой ущерб, который нельзя ничем возместить: смерть потерпевшего, потеря трудоспособности,увечья, не говоря уже о нравственных страданиях и жертвы, и её близких.

В последнее время подобные преступления стали гораздо более жестокими и чаще совершаются с применением оружия. Появились и такие их виды, как заказные убийства или избиения жертвы. При этом обычно действует не один преступник, а банда, организованная группа, которая за деньги готовит и совершает нападения на богатых предпринимателей, политических деятелей, а то и на участников других криминальных группировок (так называемые разборки между ворами, мошенниками, вымогателями, о чём-то не договорившимися между собой).

Несколько слов надо сказать о личности преступников. Большинство из них (85—90%) — мужчины молодого или среднего возраста (до 40 лет). Образование у них, как правило, не выше семи-восьми классов средней школы. Более 50% не имеют постоянного места работы, а некоторые — и места жительства. Среди преступников немало алкоголиков, наркоманов, совсем опустившихся людей, промышляющих кражами, грабежами, хищениями на производстве.

О психологии правонарушителей уже упоминалось на предыдущем уроке. Сказанное относится и к преступникам, с тем лишь дополнением, что она ещё более далека от нравов, привычек, правил поведения большинства граждан.

Классифицируя преступников по степени их испорченности и антиобщественной направленности поведения, юристы выделяют *три основных типа*.

• *Злостный преступник*, в любое время готовый совершить самое тяжкое преступление. Их в среднем 15—20% среди всего преступного контингента. Многие из них — рецидивисты, т. е. лица, уже побывавшие в заключении и вновь вернувшиеся к преступному ремеслу.

• *Преступник*, действующий в зависимости от *сложившейся ситуации*. Он сам не замышляет преступлений, если его не подтолкнёт к этому соучастник. Или украдёт только то, что «плохо лежит». Таких в преступной среде гораздо больше — до 60%.

• *Случайный преступник*. Его большей частью подвела обстановка (например, при автотрagedиях), или на него повлияли ненормальные, конфликтные отношения с людьми (в семье, на работе, в учебном заведении). Преступление он совершает либо по неосторожности, либо в состоянии сильного душевного волнения. Как правило, больше оно не повторяется. Таких преступников насчитывается около 20%.

Здесь мы остановились лишь на наиболее распространённых видах преступлений. Но в современной России существуют ещё две группы преступных деяний, которые раньше почти не встречались. Это организованная преступность и терроризм.

Организованная преступность. Терроризм

Под **организованной преступностью** понимается деятельность преступных сообществ, созданных в целях извлечения сверхвысоких доходов. Уже из данного определения видно, что эти преступления совершаются главным образом в области экономики. Здесь и работа под-

польных предприятий, и совершение незаконных сделок в финансовой сфере, в том числе с иностранным участием, и др. Считается, что в последние годы под контролем организованной преступности находится не менее 30% частных банков, фирм, промышленных корпораций, трестов, акционерных обществ.

Преступная организация, особенно крупная, имеет сложную структуру: в ней имеются и люди, планирующие операции, и их исполнители, и служба безопасности, разведка и контрразведка. Организации такого рода оснащены по последнему слову техники: информационные системы, транспорт, связь и т. п. Руководители преступной организации известны обычно только узкой группе лиц.

В качестве примера организованной преступности можно привести операции с хищением и сбытом автомашин. Их похищают в странах Западной Европы, там же меняют номера, выбитые на кузове, деталях мотора и др., готовят поддельную документацию, а затем переправляют через Польшу, Белоруссию и Россию в республики Средней Азии или ещё дальше, на юг и на восток.

Такой же путь, только в противоположном направлении, проделывают торговцы наркотиками. Эти вещества производят в азиатских странах, а потребляют в основном в Западной Европе.

Как видно, и в первом, и во втором примерах действуют преступные сообщества международного масштаба. Они причиняют огромный ущерб и России, и другим странам, исчисляемый в сотнях миллиардов рублей ежегодно.

«Бизнес» организованной преступности не исчерпывается сказанным. Здесь доходы и от нелегальныхочных клубов, казино, ресторанов, и от продажи девушек в зарубежные публичные дома, и от организации заказных убийств и многих других преступлений.

Преступные сообщества стремятся проникнуть в государственные учреждения, заручиться поддержкой корумпированных чиновников и продажных сотрудников правоохранительных органов.

Борьба с организованной преступностью сложна, но крайне необходима, потому что этот вид преступлений разъедает сами основы экономической и политической жизни страны.

Перейдём к вопросу о терроризме, представляющему не меньшую опасность, хотя и иного рода. В России ещё до революции 1917 г. совершались акты террора против верхушки царской власти. В годы советской власти обвинения в террористических актах, якобы направленных против руководителей коммунистической партии, были большей частью необоснованными; дела создавались ис-

кусственно, доказательства фальсифицировались. Целью таких действий было уничтожение политических противников Сталина и его окружения.

С конца XX столетия терроризм в России и многих зарубежных странах приобрёл совершенно иной характер и имеет другие причины. Уголовный кодекс РФ определяет это преступление как совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей или наступления иных общественно опасных последствий, «если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решения органами власти» (ст. 205).

Целью террористов не является лишение жизни определённого человека, иначе это было бы иным преступлением — политическим убийством. Их цель другая: запугать население и добиться выполнения своих требований (например, выпустить из тюрьмы соучастников, вывести российские федеральные войска с той или иной территории). А то и более масштабные требования: вместо законной власти провозгласить самозваное независимое государство.

Серия крупных террористических актов в Нью-Йорке, Москве, Будённовске, Грозном, Беслане и других городах потрясла весь мир своей жестокостью и непредсказуемостью и вызвала не только негодование и возмущение самых широких слоёв населения, но и ряд практических мер международного сообщества, направленных на борьбу с этим злом: выявление потенциальных террористов и их руководителей, а также тех, кто их финансирует; привлечение сил полиции (милиции) и армии для уничтожения этих опаснейших преступников; организацию надёжной охраны тех учреждений, предприятий и лиц, которымгрозят нападения террористов, включая захват заложников.

Среди участников террористических групп можно выделить *три* основные категории. *Первая* — это *фанатики*, настроенные на установление господства мусульманских государств в современном мире. Они организуют террористические группировки, привлекая в них как местных жителей (например, в Чечне), так и зарубежных авантюристов и наёмников, в основном с Арабского Востока. Кроме того, подговаривают одиноких женщин, исповедующих мусульманство, совершить самоубийство, взорвав себя в толпе ни в чём не виновных людей. Занимаются они и вербовкой безработной молодёжи в террористические банды.

Вторая категория — люди, преследующие свои личные цели, в основном стремление к власти или к боль-

шим деньгам под маской правоверных сторонников ислама. В действительности религия для них только прикрытие, причём ложное, потому что ни Коран, ни другие религиозные источники не поощряют убийства невинных людей.

Наконец, третья категория — это запуганные и обманутые люди, в большинстве своём малообразованные, которые идут на поводу у фанатиков и политиков. Они используются для осуществления террористических актов, большей частью ценой своей свободы и самой жизни.

Преодоление такого опасного явления, как терроризм, требует комплексной системы мер, направленных на повышение уровня общественной культуры и правового сознания молодёжи национальных республик, разъяснение действительного смысла религиозных учений, а также на повышение уровня жизни населения тех стран, которые удалены от более обеспеченной Европы или Северной Америки. Все народы имеют равные права на благосостояние, мир и процветание. И это важнейшая проблема современности.

Борьба с преступностью. Правоохранительные учреждения

Эта борьба осуществляется как государственными органами, так и общественными организациями.

Государственные органы — это прежде всего *система правоохранительных учреждений*: милиция, Федеральная служба безопасности (ФСБ), прокуратура, суд. Они имеют различные функции, в совокупности обеспечивающие поимку преступника, расследование дела и рассмотрение его в суде.

На *милицию* возложены пресечение совершаемых преступлений, задержание или розыск преступника, предварительное расследование совершённого преступления.

Федеральная служба безопасности выполняет аналогичные функции по делам, связанным с нарушением конституционного строя и безопасности государства (государственная измена, шпионаж, терроризм, вооружённый мятеж и др.).

Прокуратура проводит предварительное следствие по наиболее сложным делам, осуществляет надзор за работой милиции и Федеральной службы безопасности, поддерживает в суде обвинения, а также выявляет и пресекает нарушения законности в учреждениях, на предприятиях, в частных фирмах и общественных организациях.

Судебная процедура завершает уголовное преследование преступника. Суд выносит ему обвинительный приго-

вор и назначает меру наказания. Если же человек невиновен, то приговор будет оправдательным.

Какие же **наказания** может назначить суд? Их немало: штраф; лишение права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью; лишение почётного или иного звания и государственных наград; обязательные работы; исправительные работы; ограничение свободы (надзор без изоляции от общества); арест (до шести месяцев); лишение свободы (до двадцати лет); пожизненное лишение свободы. Есть и несколько видов наказаний, применимых лишь к военнослужащим.

«Наказание, — говорится в УК РФ, — применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осуждённого и предупреждения совершения новых преступлений» (ч. 2, ст. 43).

Смертная казнь у нас не применяется, как и в других европейских странах. Однако ведутся споры о том, не следует ли её восстановить. Статистика свидетельствует, что неоднократная отмена смертной казни не вызывала роста числа преступлений. Исторический опыт убедительно показал, что главное при применении наказания не жестокость, а его неотвратимость. А она достигается далеко не всегда.

В борьбе с преступностью участвуют и **общественные организации**: добровольные народные дружины, инспекции по делам несовершеннолетних, благотворительные общества, церковь и др. Каждый гражданин имеет право на самооборону и задержание преступника (ст. 37 и 38 УК РФ).

Кроме наказания, воздействующего на человека, уже совершившего преступление, важное значение принадлежит *предупреждению нарушения закона*. Отчасти об этом уже говорилось на предыдущем уроке. Здесь лишь следует добавить, что в нашей стране и отдельных её регионах создаются специальные программы, направленные на профилактику преступности подростков, на трудоустройство лиц, освобождённых из мест заключения, на помочь недостаточно обеспеченным семьям, на повышение уровня культуры и правосознания граждан. Лучше предупредить преступление, чем потом наказывать за него. Эта мысль, высказывавшаяся ещё в древности, актуальна и сегодня, в век технического прогресса, мировых информационных связей, укрепления международного сотрудничества всех стран и народов.

Вопросы для самопроверки

- 1) Почему правонарушение и преступление так тесно связаны между собой? 2) Какой признак преступления основной? Почему? 3) По каким основаниям и на какие виды

делятся преступления? 4) Что понимается под организованной преступностью? Чем она опасна для общества и личности? 5) В чём заключается особая опасность терроризма? 6) Почему между наказанием и справедливостью существует тесная связь?

Задания

1. Знаменитый русский юрист А.Ф. Кони (1844—1927) полагал, что «каждое преступное деяние имеет двоякое значение — по отношению к личности обвиняемого и по отношению к обществу».

Объясните, как вы понимаете смысл сказанного.

2. Как известно, число латентных преступлений достаточно велико. Тем не менее граждане зачастую не спешат заявить о них, а некоторые вообще не заинтересованы в обращении к властям. Выскажите ваше мнение, почему это происходит, почему такое положение опасно для общества и как его можно исправить.

3. К типичным имущественным преступлениям относятся, как вы знаете, кражи, грабежи, разбойные нападения, мошенничества, вымогательства и др. Как вы думаете, почему к этому же виду преступлений относятся также неуплата налогов и незаконное предпринимательство?

4. Познакомьтесь с двумя высказываниями:

«Есть много жестоких людей, которые лишь чересчур трусливы для жестокости» (Ф. Ницше (1844—1900), немецкий философ).

«Всякому человеку свойствен ужас перед злом, и никто не станет совершать зло излишнее» (М.Г. Казаринов, писатель).

Сопоставьте эти мнения. Кто из авторов прав или же не прав, а может быть, оба правы или не правы? Выскажите ваше отношение к данным мнениям.

Мысли мудрых

«Где есть правонарушение, там есть и возмездие».

Римское юридическое изречение

«Задуманное, хотя и неосуществлённое, преступление есть всё же преступление».

*Сенека (ок. 4 до н. э. — 65 н. э.),
римский философ*

Глава IV. ПРАВО И ЛИЧНОСТЬ

§ 20. Права человека: понятие, сущность, структура

Для чего человеку нужны права и свободы? Есть ли пределы его свободы? Возможно ли равенство между людьми?

Понятие «права человека» получает всё более широкое распространение и в научной литературе, и в обыденной жизни. И это не случайно, поскольку права человека являются неотъемлемым условием нормального существования каждого человека, а их нарушение ощущается как ущемление достоинства личности, её свободы, понятий о справедливости. Для того чтобы уметь пользоваться правами, уметь их защищать и отстаивать, необходимо понимать их смысл и огромную нравственную ценность.

Понятие и сущность прав человека

Права человека — ключевое понятие всей государственной и правовой системы. Оно возникло в XVII—XVIII вв. в период буржуазных революций и неразрывно связано с принципами свободы, равенства, братства. Это понятие знаменует новый подход к роли человека в жизни общества, его взаимоотношениям с государством и своими согражданами. Человек, который ранее был *подданным* государства, становился *гражданином*, и система прав человека определяет его положение в обществе и государстве.

Что же такое права человека и почему они приобретают всё большую значимость по мере развития человечества, общества, цивилизации?

По своей сути права человека нормативно формулируют те условия и способы жизнедеятельности людей, которые объективно необходимы для нормального развития личности, для обеспечения её свободы и достоинства, на которые ни государство, ни какие-либо организации и объединения, ни другие индивиды не имеют право посягать. Это определяется рядом причин:

— прежде всего, права человека принадлежат ему от рождения, поэтому они являются естественными, неотъемлемыми, неотчуждаемыми;

— права человека универсальны, т. е. они носят всеобщий характер, основанный на принципе равноправия;

— права человека — высшая ценность, их уважение, соблюдение, защита — обязанность государства, призван-

ного ограждать личность от каких бы то ни было незаконных посягательств;

— права человека фиксируют границы свободы человека;

— права человека — средство контроля за властью, ограничитель всевластия государства, которое не должно переступать границ свободы, очерченных правами человека;

— обеспечение прав и свобод несовместимо с ущемлением, дискриминацией лица по какому бы то ни было основанию — национальной либо религиозной принадлежности, полу, языку, социальному положению;

— осуществление индивидом прав человека не должно нарушать права, законные интересы и свободы других лиц;

— основные права и свободы едины на всей территории государства и содержатся в Конституции страны, важнейших международно-правовых актах по правам человека — Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека и др. (подробно о них вы узнаете в § 23);

— права человека обеспечены законом.

Говоря о правах человека, мы прежде всего соотносим их с принципом свободы. Однако это не означает, что свобода, выраженная в правах человека, ничем не ограничена. Конечно, нет! Культура прав человека состоит в том, чтобы свобода каждого из нас не ущемляла свободу других людей, не посягала на интересы общества и государства. Принцип «будь свободен и уважай свободу других» должен быть усвоен каждым. Иначе в обществе будет нарушена координация взаимодействия людей, воцарятся хаос, противоборство, конфликты. Поэтому пользование свободой, границы которой закреплены в законах и правах человека, сочетается с обязанностью уважать права других людей, общества, государства.

Становление и развитие идей о правах человека

Выше отмечалось, что идея прав человека возникла и развивалась в период буржуазных революций. Однако не следует забывать, что возникновение, становление и развитие идеи прав человека имеют корни в глубокой древности. Права человека — явление историческое, оно неразрывно связано с поиском места человека в обществе как субъекта права. Содержание и понимание прав человека определялись конкретными условиями эпохи — историческим типом государства, уровнем развития демо-

кратии, укладом общественных отношений, формой цивилизации. Ещё в античном мире существовало такое уникальное явление, как *полисы* — государства особого типа. Для некоторых из них были характерны первичные формы демократии, наличие высокой культуры (Афины, Рим). Именно в этих регионах появились ростки явления, которые могут быть названы правами человека. Это связано с возникновением определённого уровня свободы, создавшей условия для наличия политических прав у лиц, которые были гражданами. (Из курса истории вы знаете, что большая часть общества этих государств — рабы, чужеземцы и др. гражданами не являлись и лишались каких-либо прав.)

В Древней Греции (Афины) возникли идеи естественного права, основанные на божественном, космическом либо естественном начале, несущем разум и справедливость (Гераклит, Демокрит, Сократ, Протогор и др.). В условиях афинской демократии Протогором (V в. до н. э.) был выдвинут великий гуманистический принцип «человек — мера всех вещей». Этот принцип в различных модификациях прошёл через тысячелетия и органично составлял суть прав человека. В современном мире выдвинут принцип «человеческого измерения» всех явлений в государстве, обществе, мире, в странах различных культур, цивилизаций. «Человеческое измерение» — универсальная оценка всех процессов посредством прав человека, показывающая позитивное либо негативное положение человека в обществе и государстве.

Идеи естественного права и прав человека были развиты в Древнем Риме Сенекой, Марком Аврелием, Цицероном, Ульпианом и др.

В период Средневековья идеи свободы и равенства получили развитие в трудах религиозных (Августин, Фома Аквинский) и светских мыслителей (Марсилий Падуанский, Генри Брэктон).

Известно, что в феодальном обществе процветали произвол и бесправие большинства. Однако именно в этот период в Англии был принят важнейший исторический документ *Великая хартия вольностей* (1215), в котором сделаны попытки обуздить произвол королевских чиновников, установить применение наказания не иначе как по законному приговору суда и по закону страны. В 1679 г., в Новое время, в Англии был принят *Хабеас корпус акт*, установивший гарантии неприкосновенности личности, презумпцию невиновности и другие важнейшие для защиты прав личности положения, в 1689 г. — *Билль о правах*, в 1701 г. — *Акт об устройении*, внесшие ненебывимый вклад в развитие прав человека и являющиеся

свидетельством «первооткрывательства» Англии в области прав человека и в необходимом для их защиты разделении властей.

Последующее развитие идеалов свободы и прав человека, воплотившееся в великих исторических документах, произошло в период буржуазных революций. Истоки этого процесса заложены в учениях древнегреческих и римских мыслителей, в философии Просвещения, Реформации, в идеях естественного права.

В США учение естественного права было развито Томасом Пейном и Томасом Джефферсоном и ставило целью создание демократической государственности и защиты естественных и неотъемлемых прав человека. Ценность естественно-правового учения состояла в опоре на нравственные принципы, категории свободы, справедливости, человеческого достоинства и счастья. Эти идеи были воплощены в Декларации прав Вирджинии 1776 г. и развиты в Декларации независимости 1776 г., провозгласившей: «Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены Творцом определёнными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода, стремление к счастью».

Идеи естественных и неотчуждаемых прав, развитые в доктринах европейских мыслителей — Ж.-Ж. Руссо, Г. Гроция, Дж. Локка, Ш. Монтескьё, стали движущим фактором Великой французской революции, создавшей огромной значимости исторический правовой акт — *Декларацию прав человека и гражданина* 1789 г. Более двух веков отделяет нас от принятия этого уникального документа, однако, несмотря на это, он звучит современно и актуально от первой до последней строки. В частности, в нём отмечается, что «невежество, забвение прав человека или пренебрежение ими являются единственной причиной общественных бедствий и испорченности правительства». Декларация провозгласила, что люди рождаются свободными и равными в правах; цель всякого политического союза — обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека — свободы, собственности, безопасности, сопротивления угнетению. Декларация провозглашает презумпцию невиновности, свободу совести, свободу выражения мнений, свободу печати и гарантии личных и иных прав граждан.

Важнейшие международно-правовые акты по правам человека, принятые в XX в., впитали неоценимое богатство идей мыслителей XVII—XIX вв., их гуманизм и утверждение высокой ценности человека, его прав, свободы и достоинства: Всеобщая декларация прав человека, Меж-

дународный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, важнейшие региональные конвенции и хартии прав человека, конституции государств, опираясь на современные реалии, учитывают бесценный исторический опыт, связанный со становлением и развитием идей и законодательства по правам человека.

Структура прав человека

Единая система прав человека различается по сферам его жизнедеятельности: личные (гражданские), политические, экономические, социальные и культурные.

Личные права связаны с обеспечением свободы и неприкосновенности личности, её автономией, сферой личной жизни, свободой выбора образа жизни и деятельности, судебной и иными формами защиты прав и свобод. В Конституции РФ они закреплены в статьях 19—28, 45—54.

Политические права и свободы определяют возможность участия человека в политической жизни, в осуществлении государственной власти. Эти права содержатся в статьях 29—33 Конституции РФ.

Социальные и экономические права призваны обеспечить нормальные условия материальной жизни человека. Ключевой принцип, вокруг которого выстраивается вся система этих прав, выражен в части 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания его здоровья и благополучия его самого и его семьи, и права обеспечения на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам».

Этот принцип ориентирует государство на осуществление социальной деятельности и находит выражение в конституциях современных государств, в том числе в Конституции РФ (ст. 36—42), в соответствии с достигнутым уровнем экономического и социального развития страны.

Культурные права обеспечивают человеку доступ к образованию, культурным ценностям, культурной жизни страны, творчеству, право на пользование результатами научного прогресса и их практического применения. Широкий набор культурных прав зафиксирован во Всеобщей декларации прав человека (ст. 26) и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 13). В Конституции РФ в части 1 статьи 43 сформу-

лировано: «Каждый имеет право на образование». Статья 44 гарантирует каждому свободу литературного творчества, художественного, научного, технического и других видов творчества, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям.

Политические, личные (гражданские), экономические, социальные и культурные права являются равноценными; ни один вид прав не обладает приоритетом, преимуществом перед другими. Только в единстве они создают возможность для гармоничного развития личности, свободы выбора, реализации интересов человека во всех сферах жизнедеятельности.

Поколения прав человека

Единство всех категорий прав не означает одновременность их исторического возникновения и формирования. Поэтому существует понятие «поколение прав человека».

Первым поколением прав человека признаются те ценности, которые были сформулированы в процессе осуществления буржуазных революций, а затем расширены и конкретизированы в практике и законодательстве демократических государств. Это личные (гражданские) и политические права — право на свободу мысли, совести и религии, право каждого гражданина на участие в государственных делах, право на равенство перед законом, право на жизнь, свободу и безопасность личности, свободу от произвольного ареста или задержания, право на рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом, право собственности и ряд других.

Второе поколение прав человека сформировалось в процессе борьбы народов за улучшение экономического уровня жизни, расширение возможностей духовного и культурного развития. Эта борьба была порождена резкой поляризацией буржуазного общества, огромным разрывом между богатством одних и бедностью большей части населения. Именно в этот период возникла идея социального реформирования общества, которое призвано было смягчить противостояние богатых и бедных.

Закрепление социальных, экономических и культурных прав — права на труд и свободный выбор работы, права на социальное обеспечение, отдых и досуг, права на защиту материнства и детства, права на образование, права на участие в культурной жизни в международно-правовых актах — во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах явилось огромным шагом в раз-

витии прав человека, расширении и обогащении их объёма. Нельзя не отметить, что социально-экономические права были закреплены в советских Конституциях 1936 и 1977 гг., хотя социальная защищённость гражданина была минимальной. Конституция РФ 1993 г. включает широкий набор социальных, экономических и культурных прав человека.

В период после Второй мировой войны началось формирование **третьего поколения** прав человека. Особенности прав этого поколения состоят в том, что они являются *коллективными* и могут осуществляться общностью людей, их объединениями. Это право на развитие, на мир, на здоровую окружающую среду, на общее наследие человечества. Сюда же относится право народов на самоопределение.

Между индивидуальными и коллективными правами существует тесная взаимосвязь, в основе которой должен лежать принцип «осуществление коллективных прав не должно ущемлять и ограничивать права личности».

Следует остановиться на развитии прав человека в современном российском обществе. Как уже отмечалось, права и свободы человека и гражданина, закреплённые в Конституции РФ 1993 г., отвечают современным мировым стандартам, предоставляют широкие возможности участия во всех сферах жизни общества. Однако реализация существующих прав встречает большие трудности. Это обусловлено и историческими причинами, и теми сложными ситуациями, которые неизбежны в переходный период от тоталитарного общества к демократическому.

Одним из важнейших направлений современного развития России является демократизация государственной и общественной жизни, эпицентром которой должна быть защита прав человека, превращение их из фикции в реальность. Это очень сложная задача в обществе, пережившем десятилетия тоталитаризма, отсекавшем богатый опыт демократического развития зарубежных государств. Поэтому процесс протекает болезненно и противоречиво.

Разрушение тоталитарных порядков, курс на демократизацию и гуманизацию жизни создали предпосылки, благоприятные для развития прав человека. Но на этом пути предстоит преодолеть большие трудности. Одной из наиболее серьёзных трудностей является традиционно сложившееся негативное отношение к правам человека не только в массовом сознании, но и в сознании должностных лиц.

Путь к подлинной демократии неотделим от социально-психологического изменения отношения к правам человека. Успех преодоления трудностей, стоящих на пути

признания и уважения к правам человека, зависит в значительной степени от молодого поколения, которое должно осознать значимость прав и свобод для нормальной жизнедеятельности человека, обеспечения его достоинства, свободы и справедливости. Права человека — это не лозунги и декларации, а реальные возможности каждого на полноценное участие во всех сферах общественных отношений — политической, экономической, социальной, культурной. И если какие-либо права нарушаются, необходимо, используя государственно-правовые механизмы, отстаивать и защищать их, формировать непримиримость к любым нарушениям прав человека. Только общество, где права и свободы человека уважаются и охраняются, является подлинно демократическим, правовым, гуманным. Ориентиром в отстаивании своих неотъемлемых естественных прав должна быть статья 2 Конституции России: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Вопросы для самопроверки

- 1) Почему «права человека — ключевое понятие всей государственной и правовой системы»? 2) Как вы понимаете положение о том, что права человека естественны и неотчуждаемы? 3) Что означает принцип «будь свободен и уважай свободу других»? 4) В чём значение идеи естественного происхождения прав человека? 5) Как она возникла и развивалась? 6) Какие виды прав человека вам известны? 7) В чём суть и значимость каждой из этих групп? 8) На какие поколения разделяются права человека?

Задания

1. На основе анализа текста параграфа и главы 2 Конституции РФ заполните в тетради таблицу «Классификация прав человека».

Основания классификации (сфера жизнедеятельности человека)	Виды прав человека	Примеры
Экономическая		
Личная		
Социальная		
Политическая		
Культурная		

2. Дайте свой индивидуальный юридический портрет, опираясь на знания прав человека.

3. В Преамбуле Конституции СССР 1977 г. было отмечено, что Основной Закон *устанавливает* права, свободы и обязанности граждан. В Конституции Российской Федерации 1993 г. содержится иная формулировка: данный документ *утверждает* права и свободы человека. В чём принципиальное различие двух приведённых формулировок? Поясните ответ примерами из истории и современности.

4. Нередко можно услышать такое утверждение: «Свобода совести — это право каждого человека поступать, как хочешь, согласно своей совести». Правильно ли это утверждение? Поясните свой ответ.

5. Проведите опрос своих одноклассников с целью выяснения их отношения к следующим запретам и ограничениям: распитие пива и других слабоалкогольных напитков на улице; широкая пропаганда эротических изданий и показ сцен насилия на телевидении; использование не-нормативной лексики в СМИ и в общественных местах; курение в кино, театрах, спорткомплексах и пр. Определите, какие из этих запретов и ограничений, с точки зрения респондентов, ограничивают права одних ради защиты прав других. По результатам своего исследования сделайте сообщение на тему «Представления моих сверстников о мере свободы».

Мысли мудрых

«Свобода состоит в праве делать то, что не вредит другим».

*M. Клаудиус (1740—1815),
немецкий поэт*

«Для гражданина политическая свобода есть душевное спокойствие, основанное на убеждении в своей безопасности».

*Ш. Монтескье (1689—1755),
французский философ-просветитель*

§ 21. Правовой статус человека и гражданина

Всегда ли человек, проживающий на территории данного государства, является гражданином этого государства? Не противоречит ли принципу равноправия тот факт, что каждый индивид может иметь свой, отличный от других правовой статус?

Каждый человек, проживающий на территории данного государства, наделён определённым комплексом прав и обязанностей. Это позволяет нам говорить о правовом статусе лица. В чём смысл этого понятия? Почему существуют различия в правовом статусе? Что представляют собой элементы, составляющие правовой статус? Ответы на эти вопросы имеют большой практический смысл.

Понятие и элементы правового статуса

Правовой статус человека и гражданина представляется собой *систему прав и обязанностей*, законодательно закрепляемых государством в конституциях и иных нормативно-юридических актах. Права и обязанности — основной исходный элемент системы права.

В правах и обязанностях не только фиксируются образцы, стандарты поведения, которые являются полезными, целесообразными для нормальной жизнедеятельности личности и общества, но и раскрываются основные принципы взаимоотношений государства и человека.

Взаимосвязи государства, общества и индивида требуют чёткой урегулированности и упорядоченности. Это обусловлено особой важностью такого рода отношений для поддержания существующего строя, для его нормального функционирования, для обеспечения безопасности людей. Правовой статус индивида различается в зависимости от того, выступает ли он в качестве **гражданина, иностранца либо лица без гражданства**. Для большинства населения, находящегося под юрисдикцией данного государства, предпосылкой обладания правами и обязанностями является *гражданство* как определённое политico-правовое состояние человека, которое выражает юридическую принадлежность индивида к государству, выступающую в юридической форме. Закон определяет условия и порядок приобретения и утраты гражданства. Гражданство является *юридическим основанием правового статуса личности*, позволяющим ей пользоваться юридическими права-

ми и свободами в полном объёме и выполнять установленные законом обязанности.

Права и обязанности в правовом государстве фиксируют сложную систему взаимосвязей государства и человека, основанную на демократических принципах. Юридические права и обязанности определяют важнейшие нормы поведения человека в системе общественных связей общества.

Рассмотрим сущность элементов, составляющих правовой статус, — юридических прав и обязанностей.

Как уже отмечалось, права и свободы индивида — это условия его нормальной жизнедеятельности, определённый объём благ и возможностей, которыми он может свободно пользоваться. В них выражена мера свободы, позволяющая совмещать её со свободой других людей. В пределах этой формально закреплённой в законодательстве свободы осуществляется самоопределение личности, устанавливаются условия реального пользования социальными благами в различных сферах личной, политической, экономической, социальной и культурной жизни.

Права человека — это *субъективные права*, выражающие не потенциальные, а реальные возможности индивида, закреплённые в конституции и законах.

Разумеется, права личности чрезвычайно многообразны по содержанию, объёму, способам реализации. Однако закрепление того или иного субъективного права в законодательстве должно означать реальную возможность индивида свободно пользоваться определённым благом в границах и в порядке, обозначенных в законе. Если с этих позиций подходить к оценке сущности субъективного права, то очевиден его не только юридический, но и политический, нравственный смысл как выражения свободы личности. Субъективное право выражает реальные возможности личности в различных сферах общества.

Государство закрепляет права личности не произвольно; оно выражает в законах естественные права человека, а также набор прав, обусловленный уровнем экономического развития общества. Законодатель может закреплять только такие права, для осуществления которых сформировались социально-экономические и политические предпосылки, вытекающие из реальных общественных отношений. Права личности не «дар» законодателя, а социальные возможности, обеспечивающие человеку определённый стандарт жизни. Законодатель не может искусственно «занижать» или «заныштать» объём прав и свобод; он связан принципами и нормами естественного права, условиями сложившихся социальных реалий, состоянием экономического и нравственного развития общества.

Очень важно понять сущность субъективного права, т. е. права, принадлежащего конкретному человеку. Субъективное право как юридическая категория раскрывается через набор определённых признаков: а) возможность человека пользоваться определённым социальным благом, полномочие совершать определённые действия; б) свобода поведения, поступков в границах, установленных нормой права; в) право рассчитывать на правомерное поведение других людей; г) возможность лица обратиться к государству за защитой в случае нарушения его права.

Права индивида (субъективные права) всегда связаны с удовлетворением его интересов в материальной или духовной сфере. Поэтому законный интерес выступает движущей силой правовых связей человека, он определяет его отношение к использованию прав. Общество и государство далеко не нейтрально относятся к тому, как человек реализует закреплённые в законодательстве возможности; они заинтересованы в активности индивида, которая является важным условием развития демократического общества.

Рассматривая права и свободы как элемент правового статуса, мы включаем в него не только основные (конституционные) права, но и весь комплекс прав, вытекающих из законов (внутригосударственных и международных). Особо следует подчеркнуть влияние международных норм о правах человека на расширение правового статуса личности в современном мире. Акт ратификации того или иного договора означает для государства необходимость привести своё законодательство в соответствие со взятыми на себя обязательствами и включить содержащиеся в нём права в национальную законодательную систему.

В нынешней России заметно возросло влияние международно-правовых актов по правам человека на её законодательство. Часть 1 статьи 17 Конституции РФ провозглашает: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией». Это положение Конституции даёт основания понимать правовой статус человека и гражданина России как единый комплекс национальных и международных норм, содержащих права и свободы.

Права человека и гражданина

Выше отмечалось, что существуют определённые различия в объёме прав, входящих в единый правовой статус, которыми может пользоваться индивид в зависимо-

сти от того, выступает ли он в качестве человека или в качестве гражданина. Так, Конституция РФ разграничивает основные права и свободы человека и гражданина. Такой подход не является традиционным для нашего конституционного регулирования, которое ранее сводило положение человека только к его взаимосвязи с государством в качестве гражданина, получившего свои права в «дар» от государственной власти и всецело ей подчинённого. Устанавливая различия между правами человека и гражданина, действующая Конституция России восстанавливает те общечеловеческие ценности, которые были утверждены в результате буржуазных революций и нашли своё воплощение в законодательных актах, впервые в истории человечества закрепивших равенство, свободу, право на счастье, — Билле о правах 1689 г. (Англия), Декларации независимости 1776 г. (США), Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (Франция).

В чём смысл этого разграничения, «раздвоения» человека? Он непосредственно вытекает из различия гражданского общества и государства, преодолевает одностороннее рассмотрение человека в его взаимосвязи только с государством, расширяет сферу его самоопределения. Человеку, как таковому, отводится автономное поле деятельности, где движущей силой выступают его *индивидуальные интересы*. Реализация таких интересов осуществляется в *гражданском обществе*, основанном на частной собственности, семье, всей сфере личной жизни, и опирается на естественные права человека, принадлежащие ему от рождения. Государство, воздерживаясь от вмешательства в эти отношения, призвано ограждать их не только от своего, но и от чьего бы то ни было вмешательства. Таким образом, в гражданском обществе на основе прав человека создаются условия для самоопределения, самореализации личности, обеспечения её автономии и независимости от любого незаконного вмешательства.

Права гражданина охватывают сферу *отношений индивида с государством*, в которых он рассчитывает не только на ограждение своих прав от незаконного вмешательства, но и на активное содействие государства в их реализации. Статус гражданина вытекает из особой правовой его связи с государством — института гражданства (ст. 6 Конституции РФ).

Все статьи главы 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» последовательно проводят различие прав и свобод по указанному принципу. Это находит выражение в формулировках статей. Там, где речь идёт о *правах человека*, Конституция использует формулировки: «каждый имеет право», «каждый может»,

«каждому гарантируется» и т. д. Использование таких формулировок подчёркивает признание указанных прав и свобод за любым человеком, находящимся на территории России, независимо от того, является ли он гражданином РФ, иностранцем или лицом без гражданства.

Наряду с этим в статьях 31, 32, 33 сформулированы права, принадлежащие только гражданам РФ. Это преимущественно политические права — право собраний, митингов, демонстраций; право участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранным; право равного доступа к государственной службе; право на участие в отправлении правосудия; право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

В Конституции обозначены и обязанности, которые несут только граждане РФ: защита Отечества (ст. 59), возможность осуществления своих прав и обязанностей в полном объёме с 18 лет (ст. 60). Только на граждан РФ распространяется запрет на высылку за пределы государства или выдачу другому государству (ст. 61); гражданин РФ не может быть лишён гражданства или права изменить его (ст. 6).

В этой связи следует обратить внимание на формулировки Международного пакта о гражданских и политических правах: «Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность...» (ст. 9); «Никто не может быть лишен свободы на том основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство...» (ст. 11); «Все лица равны перед судами и трибуналами...» (ст. 14) — эти и другие личные права сформулированы применительно к человеку, который может быть, а может и не быть гражданином того или иного государства. Однако статья 25, закрепляющая политические права (право на участие в ведении государственных дел, право голосовать и быть избранным и др.), применяет термин «каждый гражданин». Следовательно, за различием терминов и понятий «человек» и «гражданин» следует различение в правовом статусе индивида.

Принимая на себя обязательства по обеспечению прав граждан, государство имеет право требовать от них law-мерного поведения, соответствующего положениям, зафиксированным в юридических нормах. Оно формулирует свои требования к индивидам в системе обязанностей, устанавливает меры юридической ответственности за их выполнение. Государство как носитель политической власти располагает специальными механизмами обеспечения прав граждан и выполнения ими своих обязанностей.

Обязанность — это объективно необходимое, должное поведение человека. Государство в системе обязанностей

указывает целесообразный, социально полезный и необходимый вариант поведения.

Часть обязанностей как элемент правового статуса распространяется на всех лиц, проживающих в государстве. Так, Конституция РФ устанавливает обязанность *каждого* платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57), сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

Включение обязанностей в правовой статус индивида не колеблет принципов свободы и правового государства, поскольку права одних лиц, не подкреплённые обязанностями других, не могут быть реализованы.

Все сферы действия правового статуса в единстве прав и обязанностей — это «пространство свободы», основанное на свободе выбора, самоопределении и ответственности личности перед обществом и своими согражданами. Свобода и ответственность выражают объективную необходимость определённых форм поведения и их выполнения в соответствии с интересами общества и закреплёнными в законе правами и интересами других людей.

Руководствуясь этими интересами, государство требует выполнения обязанностей и определяет запреты и виды ответственности, связанные с ненадлежащим использованием прав и свобод, нарушением обязанностей, противоречащим интересам общества и государства, правам других лиц. Связь свободы и обязанностей раскрывается в части 1 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности».

Человек, находясь в обществе, постоянно взаимодействуя с другими людьми, не может не иметь обязанностей и по отношению к обществу, и по отношению к согражданам, поэтому обязанность — столь же важный и необходимый элемент правового статуса, как права и свободы. Они связаны неразрывно и не могут существовать вне зависимости друг от друга. Такая зависимость создаёт нравственное взаимодействие между людьми. Статья 1 Всеобщей декларации прав человека провозглашает: «Все люди рождаются свободными и равными в своём достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства».

Таким образом, правовой статус человека и гражданина, включающий права, свободы и обязанности, целенаправленно воздействует на создание способов взаимодействия людей друг с другом и формирование нормальных отношений индивида, общества и государства.

Основания ограничения прав и свобод человека и гражданина

Пользование правами сопряжено с *ответственностью* человека, с возможными ограничениями, определяемыми мерой и границами свободы, установленными правом, принципами гуманности, солидарности, нравственности. Этот постулат сформулирован в части 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других, удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

Правовые ограничения содержатся в статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, предусматривающей право человека беспрепятственно придерживаться своих мнений, выражать эти мнения письменно, устно, в печати или иными способами по своему выбору. В части 3 статьи 19 отмечается, что пользование этими правами налагает особую обязанность и особую ответственность: «Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

В Международном пакте о гражданских и политических правах предусмотрена возможность запрещения антигуманных, аморальных действий — пропаганды войны, всяких выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (ст. 20). Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах допускает ограничения прав «постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе» (ст. 4).

В части 3 статьи 55 Конституции РФ также установлены основания ограничений прав и свобод: «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».

Конституция конкретизирует эти положения, запрещая пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или иного пре- восходства.

Законодательство РФ устанавливает конкретные виды ответственности за нарушение этих запретов (например, ст. 136 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за нарушение равноправия граждан в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, отношения к религии, убеждений, причинившее вред правам и законным интересам граждан; ст. 280 — за публичные призывы к насильственному захвату власти, насильственному удержанию власти или к насильственному изменению конституционного строя РФ; ст. 282 — за возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства; ст. 354 — за публичные призывы к развязыванию агрессивной войны и др.).

Таким образом, существуют основания, предусмотренные законом, для ограничения прав и свобод с целью устранения угрозы важнейшим ценностям — государственной общественной безопасности, здоровью и нравственности населения, интересам других лиц.

Следует отметить, что, кроме этих универсальных оснований ограничений прав и свобод, последние могут быть ограничены законом в условиях чрезвычайного или военного положения. Так, часть 1 статьи 56 Конституции РФ предусматривает, что «в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия». При этом есть права, не подлежащие ограничениям ни при каких обстоятельствах. Часть 3 указанной статьи отмечает: «Не подлежат ограничению права и свободы», предусмотренные статьями 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46—54 Конституции Российской Федерации.

С содержанием этих статей следует внимательно ознакомиться.

Вопросы для самопроверки

- 1) Какие элементы составляют правовой статус человека и гражданина? 2) Как связаны между собой эти элементы? 3) Что относится к признакам субъективного права?
- 4) Почему Конституция РФ разграничивает права челове-

ка и права гражданина? 5) В каких целях ограничиваются права и свободы человека и гражданина?

Задания

1. Во Всеобщей декларации прав человека сказано, что «каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности».

В Международном пакте о гражданских и политических правах зафиксировано, что «отдельный человек имеет обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит».

Какая идея объединяет эти положения международных документов? В чём её значимость?

2. На конкретных примерах покажите, что любые субъективные права практически могут быть реализованы только через чьи-то обязанности и, наоборот, обязанности предполагают чьё-то право требовать их исполнения.

3. В Советском Союзе принцип единства прав и обязанностей был доведён до крайности. Например, многие права человека: участвовать в выборах, праздничных демонстрациях и пр. — являлись одновременно и его обязанностями. Были и другие перекосы. В частности, на первый план обычно выдвигались и постоянно подчёркивались обязанности граждан перед государством. При этом почти ничего не говорилось об обязанностях государства перед гражданами. Такого рода обязанности даже не были закреплены в Конституции СССР.

Опираясь на текст параграфа, покажите, как изменилась современная научная трактовка принципа единства прав и обязанностей. Проиллюстрируйте современную интерпретацию этого принципа статьями Конституции РФ.

4. В научной литературе обычно различают общий, специальный и индивидуальный правовой статусы.

Общий правовой статус определяется Основным Законом страны и является единым, одинаковым для всех.

Специальный правовой статус — это статус лица, принадлежащего к определённой категории граждан (государственные служащие, военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел), который позволяет осуществлять возложенные на них специальные функции.

Индивидуальный правовой статус — это статус конкретного индивида, отражающий совокупность принадлежащих ему прав и обязанностей (в зависимости от гражданства, семейного положения, возраста, пола и т. д.).

Опираясь на полученные сведения, текст параграфа, охарактеризуйте свой индивидуальный правовой статус.

5. На основе материала средств массовой информации, своего личного опыта расскажите о деятельности молодёжных экстремистских националистических группировок. Оцените эту деятельность с позиций прав и свобод человека. Какие из этих группировок следует, по вашему мнению, запретить? Аргументируйте свой ответ.

Мысли мудрых

«Всякое государство может существовать лишь на основе равновесия взаимных обязанностей и взаимных прав».

*П.И. Пестель (1793—1826),
один из идеологов движения декабристов*

«Обязанности и запретности укрепляют массовое правосознание, позволяют людям лояльно пользоваться своими правами и полномочиями».

*И.А. Ильин (1882—1954),
русский философ*

§ 22. Юридические механизмы защиты прав человека в Российской Федерации

Как защищаются права человека в России? Может ли человек самостоятельно защищать свои права?

Права и свободы человека, закреплённые в конституциях и важнейших нормативно-правовых актах государства, не могут осуществляться автоматически. Необходима, с одной стороны, активная позиция субъекта права, с другой — система органов и должностных лиц, обязанность которых состоит в обеспечении прав и свобод личности. Какова эта система, каким образом осуществляют свои обязанности органы и должностные лица, наделённые полномочиями по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина?

Понятие юридического механизма защиты прав человека

Мы установили, что права и свободы человека — это неотъемлемые, естественные притязания и блага, принадлежащие ему от рождения. Однако для реализации прав

и свобод человека необходимо: а) чтобы они были признаны государством и закреплены в конституции, законах или иных нормативно-правовых актах (внутренних и международных); б) чтобы созданы были государственные и правовые способы охраны и защиты прав и свобод в случае их нарушения кем бы то ни было.

Задача эта непростая. Права и свободы, закреплённые в законодательстве, должны, как уже отмечалось, соответствовать универсальным (всеобщим) правовым стандартам и определять движение государства по пути демократии, материального, социального, нравственного и культурного прогресса.

Экономические, социальные, нравственные и культурные условия являются важнейшими предпосылками эффективного действия государственно-правовых механизмов защиты прав и свобод человека. Только развитая экономическая система, нравственность и культура, в основе которых лежит уважение к человеку, личности, создают благоприятные условия для деятельности всей государственно-правовой системы, цель которой — защита прав человека.

В государственно-правовой механизме защиты прав человека включаются органы государства (институциональные структуры) и специфические юридические гарантии, закреплённые в конституции и законах государства. Следует отметить, что все звенья этого механизма — необходимые признаки *правового государства*, которое основано на принципах свободы, демократии, справедливости и равенства всех перед законом, не совместимых с произволом и беззаконием.

Если государство не признаёт неотъемлемые права человека либо не способно реально обеспечить и защитить их, оно *утрачивает правовой характер*. Поэтому не случайно развитие идей и доктрин правовой государственности неотделимо от становления прав человека, явившегося универсальным звеном, вокруг которого и во имя которого развивались и выстраивались принципы правового государства.

Для выполнения своей основной функции — защиты и охраны прав человека — государство должно постоянно искать, находить и совершенствовать процедуры, институты, механизмы, гарантирующие защиту прав человека. Эти процедуры, механизмы, институты не являются неизменными, они находятся в динамике, совершенствуются, приспосабливаясь к изменяющимся условиям общества.

В различных государствах мира существуют разнообразные системы органов и процедур, защищающих и соз-

дающих юридические гарантии обеспечения прав и свобод человека: суды общей юрисдикции, административные суды, конституционные суды (ФРГ, Испания, Италия, Австрия, Россия и др.), Верховный суд (США), Государственный Совет (Италия), омбудсмены (Швеция, Испания, Великобритания, Финляндия, Франция, Польша, Россия и др.), медиатор-посредник (Франция) — вот далеко не полный перечень механизмов, сложившихся в практике различных стран и направленных на защиту прав человека.

Система органов защиты прав и свобод человека в Российской Федерации

Мы остановимся на тех органах и правовых гарантиях защиты прав человека, которые действуют в Российской Федерации. Ключевой в оценке их системы и процедур должна стать статья 45 Конституции РФ: «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещёнными законом». Указанный конституционный принцип должен быть ориентиром для всех органов и должностных лиц государства.

В соответствии с этим конституционным положением в Российской Федерации создана система государственных институтов, органов и правовых средств, которые направлены на охрану и защиту прав человека, утверждение свободы и достоинства личности.

• Главным гарантом прав и свобод человека и гражданина является **Президент РФ** (ч. 2, ст. 80 Конституции РФ). Для осуществления этой функции Указом Президента РФ при Президенте Российской Федерации создан Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Одной из его важнейших задач является обеспечение реализации полномочий Президента как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, содействие уважению прав и свобод человека в России, совершенствованию законодательства в области прав человека, укреплению международного сотрудничества по правам человека. Совет призван изучать реальные ситуации в области законодательного регулирования и правоприменительной практики, связанные с правами человека, выступать с рекомендациями по этим вопросам.

• Осуществление мер по обеспечению прав и свобод человека согласно статье 114 (пункт «е») входит в компетенцию **Правительства РФ**. В ней указано, что Прави-

тельство Российской Федерации «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью».

• Конституция РФ не наделяет представительные органы функциями контроля за осуществлением прав человека.

Пункт «д» статьи 103 относит к ведению Государственной Думы назначение на должность и освобождение от должности **Уполномоченного по правам человека** (в зарубежной практике эта должность носит названия «омбудсмен», «медиатор-посредник» и др.). Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» указывает, что Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) является новым для нашей правовой системы. Однако, как показывает практика ряда зарубежных государств и сравнительно небольшой опыт деятельности этого института в России, он является важной государственной гарантией обеспечения и защиты прав человека.

• Огромная роль в защите прав человека принадлежит **правосудию**. Как отмечает часть 2 статьи 118 Конституции, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону (ч. 2, ст. 120).

Реализация правосудия осуществляется в установленном законом процессуальном порядке, основанном на принципе равенства граждан перед законом и судом, уважении достоинства человека, открытом судебном разбирательстве, национальном языке судопроизводства, состязательности и равноправии сторон.

Суд — орган государственной власти, и судебная защита — один из видов государственной защиты. Если человек не удовлетворён решением суда общей юрисдикции, он может обратиться в Верховный Суд России. В случае несогласия с его решением возможно обращение в надгосударственный суд — Европейский Суд по правам человека, который является последней инстанцией. Решение

этого Суда обязательно для всех государств — членов Совета Европы.

Следует учесть важную роль в защите прав и свобод человека **Конституционного Суда РФ**. Граждане, чьи конституционные права и свободы нарушены законом, применённым или подлежащим применению в конкретном деле, обладают правом подачи индивидуальной или колективной жалобы в Конституционный Суд (ч. 1, ст. 96 Федерального закона «О Конституционном Суде РФ» от 21 июля 1994 г.).

Надо обратить внимание на формы организации судебной власти в России в связи с федеративным устройством государства: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и система арбитражных судов, Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, Верховные суды республик, краевой (областной) суд, районные суды, мировые суды, военные суды.

В случае реального или предполагаемого нарушения его прав гражданин обращается в «основное звено» — **суды общей юрисдикции** — районные суды, которые рассматривают подавляющее большинство судебных дел от их общего количества. Приговоры или постановления районного суда могут быть обжалованы в вышестоящую инстанцию.

- Защиту прав человека осуществляет **прокуратура** — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за исполнением действующих на её территории законов. Их цель — обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

- Значительна роль **адвокатуры** в защите прав и свобод человека. Адвокатура — это профессиональное сообщество адвокатов, институт гражданского общества. Поэтому она не входит ни в систему органов власти, ни в систему органов местного самоуправления. Адвокатура *независима* и призвана защищать права человека, оказавшегося в неблагоприятной правовой ситуации.

Юридические гарантии защиты прав человека

Наряду с различными органами (институтами), привлекаемыми защищать права и свободы человека, следует выделить *специфические юридические гарантии* защиты прав человека. Одна из важнейших юридических гарантий закреплена в статье 18 Конституции, которая признаёт права и свободы человека и гражданина непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и

применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Признание прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими означает, что человек и гражданин могут осуществлять свои права и свободы, а также защищать их в случае нарушения, руководствуясь Конституцией, ссылаясь на неё. Непосредственное прямое действие конституционных прав и свобод тесно связано с общим принципом высшей юридической силы и прямого действия Конституции РФ (ст. 15). Это один из существенных признаков правового государства, подчёркивающий значение прав и свобод человека как высшей ценности.

Непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина является общепризнанным для ряда правовых зарубежных государств с развитой демократией, высокой юридической и правовой культурой. В отечественной конституционной практике оно сформулировано впервые. В условиях тоталитарного государства права и свободы граждан, закреплённые в Конституции, носили в основном декларативный характер. Суды не могли реально защищать их, ссылаясь на конституционные нормы.

Принцип непосредственного действия прав и свобод не исключает того, что некоторые из них для своей беспрепятственной эффективной реализации нуждаются в конкретизации в законодательстве, разработке правил и процедур, упорядочивающих осуществление и соблюдение прав и свобод. Так, статья 27 Конституции РФ о праве каждого проживающего на территории РФ на свободное передвижение и выбор места пребывания и жительства конкретизирована в Законе РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г.; статья 28, провозглашающая свободу совести, развита в Законе РФ «О свободе совести и религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г.; часть 4 статьи 32 о праве граждан РФ на равный доступ к государственной службе — в Положении о федеральной государственной службе, утверждённом Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. Конкретизирован в текущем законодательстве и ряд других конституционных прав, установлен чёткий порядок и способы их осуществления.

Однако принцип непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина означает, что эти права реально принадлежат человеку независимо от того, конкретизированы они в текущем законодательстве или нет, и он может защищать их всеми способами, не запрещёнными законом.

Важнейшие юридические гарантии закреплены в статьях 46—54 Конституции, включённых в главу 2 «Права и свободы человека и гражданина»: гарантии судебной защиты прав и свобод, возможность обжаловать решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц в суд; право обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства (ст. 46); право каждого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьёй, к подсудности которых оно отнесено законом (ст. 47); право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48); презумпция невиновности (ст. 49); недопустимость повторного осуждения за одно и то же преступление (ст. 50); право не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом (ст. 51); охрана законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью, обеспечение доступа потерпевшего к правосудию и компенсации причинённого ущерба (ст. 52); право на возмещение государством вреда, причинённого незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53); недопустимость обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность (ст. 54). Система юридических гарантий, закреплённых в Конституции РФ, отвечает общепризнанным мировым стандартам. Все эти права, содержащиеся в главе 2 Основного Закона «Права и свободы человека и гражданина», следует внимательно изучить и запомнить.

Зашита прав и свобод человека всеми способами, не запрещёнными законом

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина не исключает и *самостоятельных активных действий* каждого по их защите всеми способами, не запрещёнными законом (ч. 2, ст. 45). Такой подход увеличивает возможности человека и гражданина, которые могут проявлять инициативу, расширять способы отстаивания своих прав.

Могут быть обращения в средства массовой информации, использование различного рода общественных объединений (партий, профсоюзов), обращения к трудовому коллективу, различного рода собраниям, манифестациям граждан с целью привлечь внимание к нарушению своих (а подчас и не только своих) прав и свобод. Апелляция

к общественному мнению является важным средством, дополняющим государственные гарантии защиты прав человека.

Особое значение имеет *правозащитное движение*, т. е. коллективные действия в форме различного рода объединений для защиты прав и свобод либо как общей задачи, либо как целевой задачи обеспечения интересов определённых категорий населения (инвалидов, детей-сирот, заключённых, военнослужащих и др.).

Право человека самостоятельно защищать свои права и свободы впервые было официально сформулировано в Итоговом документе Венской встречи представителей государств — участников совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Государства — участники Венской встречи выразили решимость «уважать право своих граждан, самостоятельно или совместно с другими, вносить активный вклад в развитие и защиту прав человека и основных свобод».

Человеку предоставляется широкий выбор возможностей самостоятельной защиты своих прав. Однако его действия не должны противоречить законам, установленным в обществе: нельзя нарушать общественный порядок, вносить дезорганизацию в работу правоохранительных и других учреждений, публично оскорблять тех, кто, по мнению лица, отстаивающего свои права, виновен в их нарушении, создавать ситуации, представляющие угрозу для жизни и здоровья других людей. Недопустимы любые экстремистские действия, противоречащие нормальной жизнедеятельности общества.

Таким образом, охране и защите прав и свобод человека и гражданина призваны способствовать не только все звенья единого государственного механизма, включающего как институциональные структуры (система органов), так и правовые гарантии, которые являются непременным признаком демократического правового государства, но и активная правозащитная деятельность индивидов.

Вопросы для самопроверки

- 1) Какие условия необходимы для того, чтобы человек мог воспользоваться принадлежащими ему правами и свободами? 2) В каких случаях можно сказать, что государство утратило свой правовой характер? 3) Что является одной из важнейших задач Президента РФ как гаранта Конституции? 4) Какие меры по обеспечению прав и свобод человека входят в компетенцию Правительства РФ? 5) Какие меры по обеспечению прав и свобод человека входят в компетенцию Уполномоченного по правам чело-

века в РФ? 6) Что вам известно о мерах по обеспечению прав и свобод человека, входящих в компетенцию судебной власти РФ? 7) Почему некоторые права и свободы, закреплённые в Конституции РФ, нуждаются в конкретизации в других законодательных актах?

Задания

1. Раскройте причины разделения полномочий по обеспечению и защите прав человека между ветвями власти в РФ.
2. Объясните смысл понятия «непосредственно действующие права и свободы».
3. Согласны ли вы со следующим высказыванием: «Права человека в наше время не заслуживают сколько-нибудь серьёзного внимания... Благосостояние общества — вот достойная цель и конечный критерий» (Ф. Брэдли (1846—1924) — английский философ)?
4. Докажите, что названные в Конституции РФ гарантии прав человека способствуют реализации каждым человеком своих прав и свобод.
5. Назовите не запрещённые законом способы самостоятельной защиты человеком своих прав и свобод. В каких случаях человек может прибегнуть к данным способам защиты своих прав и свобод?
6. Американский президент А. Линкольн, живший в XIX в., сказал: «Когда все права попраны, право на восстание остаётся бесспорным»¹. Согласны ли вы с тем, что восстание является одним из способов завоевания и защиты попранных прав?

Мысли мудрых

«Целью всякой политической конституции, так же как и всякого общественного союза, может быть только охранение прав человека и гражданина».

*М.-Ж. Монморанси (1767—1826),
депутат Национального собрания Франции
в годы Великой французской революции*

¹ Это записано в Преамбуле Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблей ООН в 1948 г.

§ 23. Международная защита прав человека

Могут ли другие государства вмешаться во взаимоотношения между государством и его собственными гражданами? Можно ли считать, что вмешательство других стран во взаимоотношения между государством и его собственными гражданами является нарушением суверенитета, вмешательством во внутренние дела независимого государства?

Международное право состоит из различных юридических норм, которые регулируют разнообразные двусторонние и многосторонние отношения между государствами в таких областях, как дипломатические и консульские сношения, разграничение морских и территориальных пространств, мирное разрешение споров и многие другие. С развитием международных отношений в сферу межгосударственного сотрудничества вовлекаются все новые отношения, которые ранее регулировались исключительно национальным законодательством каждого государства. К таким областям относятся и права человека.

Устав ООН и Международный бильль о правах человека

Первоначально международное право стремилось лишь смягчить жестокость многочисленных войн, которые велись между государствами, и ограничить их разрушительные последствия. Основоположник науки международного права Гуго Гроций в своей книге «О праве войны и мира», опубликованной в 1625 г., исходил из того, что каждое государство имеет право вести войны, которые он подразделял на справедливые и несправедливые. При этом Гуго Гроций считал, что в любой войне насилие должно иметь пределы и допускаться только для достижения победы, жизнь же гражданского населения должна защищаться. В международных соглашениях, заключённых в конце XIX — начале XX в., подчёркивалась недопустимость жестокого обращения с ранеными, больными, военнопленными и гражданским населением.

В период, предшествующий созданию Организации Объединённых Наций, ограниченным числом государств были заключены первые международные соглашения, регулирующие защиту прав человека в мирное время. К их числу относились договоры, содержащие положения о борьбе с рабством и работорговлей, о пресечении торгов-

ли женщинами и детьми, о защите национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств и ряд других. Целью всех этих соглашений явилось не создание всесторонней системы международной защиты прав человека, а лишь обеспечение некоторых прав личности и предотвращение жестокостей происходящих войн. В ходе Второй мировой войны со всей очевидностью обнаружились недостатки в международном регулировании прав и свобод человека. Её опыт и итоги особенно ярко показали неразрывную связь между поддержанием международного мира и безопасности, с одной стороны, и соблюдением прав и свобод человека — с другой.

Создание Организации Объединённых Наций и принятие её Устава (вступил в силу 24 октября 1945 г.) положили начало качественно новому этапу межгосударственных отношений в этой области.

Устав ООН явился первым в истории многосторонним договором, который не только запретил применение вооружённой силы против территориальной неприкосновенности и политической независимости любого государства, но и заложил основы широкого развития международного сотрудничества по соблюдению основных прав и свобод человека.

Устав ООН обязал государства осуществлять такое сотрудничество в целях поощрения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех без различия расы, пола, языка и религии (п. 3, ст. 1 и ст. 55 Устава ООН). В рамках ООН были приняты многие решения и документы, в которых подчёркивался юридический характер обязательств государств соблюдать права личности.

При разработке проекта Устава ООН вносились различные предложения дать в нём перечень основных прав и свобод, которые должны подлежать всеобщему уважению и соблюдению. Однако государства в тот период не смогли договориться о таком перечне и поэтому решили передать этот вопрос на обсуждение компетентных органов ООН в целях разработки Международного билля о правах человека.

Первоначально в 1946 г. стала разрабатываться Всеобщая декларация прав человека, которую впоследствии предполагалось принять в виде резолюции Генеральной Ассамблеи, а не обязательного международного договора. Тем самым члены ООН справедливо исходили из того, что такой документ будет легче разработать и принять.

Разработка Всеобщей декларации прав человека проходила в сложной дипломатической борьбе, а её принятие стало итогом рассмотрения и согласования различных мнений и точек зрения. Западные державы стремились

закрепить в этом документе главным образом гражданские и политические права, а Советский Союз и социалистические страны — социально-экономические и культурные права. 10 декабря 1948 г. после тщательной разработки и длительного обсуждения отдельных статей Всеобщая декларация прав человека была принята как резолюция Генеральной Ассамблеи, имеющая рекомендательный характер, 48 голосами государств — членов ООН при 8 воздержавшихся. Дата принятия Всеобщей декларации с тех пор отмечается во всём мире как *День прав человека*.

Всеобщая декларация содержит широкий перечень как гражданских и политических, так и социально-экономических и культурных прав. Она признала *естественный характер прав человека*, который принадлежит каждому с момента рождения, а не предоставляется по усмотрению каждым государством.

Приняв Всеобщую декларацию, Организация Объединённых Наций приступила к разработке единого договора, который должен был содержать обязательный перечень основных прав и свобод. Однако в ходе обсуждения этого договора США и ряд других стран выступили за включение в него только гражданских и политических прав. Поэтому было решено вместо одного разработать два договора — Пакт об экономических, социальных и культурных правах и Пакт о гражданских и политических правах. Эти договоры разрабатывались в течение почти 20 лет и лишь в 1966 г. были приняты Генеральной Ассамблей ООН. Оба Пакта содержат широкий перечень основных прав и свобод, и каждое государство, которое ратифицирует тот или иной Пакт, обязано соблюдать их положения.

В процессе разработки Пакта о гражданских и политических правах длительное время обсуждался сложный и спорный в то время вопрос о процедуре рассмотрения жалоб отдельных лиц на государство, которое нарушает их права. В результате различных позиций участников переговорного процесса по этому вопросу было решено включить положение о порядке рассмотрения индивидуальных жалоб в отдельный договор — дополнительный Протокол к Пакту о гражданских и политических правах. Этот факультативный Протокол, как и оба Пакта, был одобрен Генеральной Ассамблей в 1966 г. Через 23 года, в 1989 г., Генеральная Ассамблея ООН приняла второй дополнительный Протокол к Пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни. Этот Протокол обязывает государства-участников отменить смертную казнь и не исполнять вынесенные

приговоры о смертной казни. Протокол разрешает смертную казнь только за наиболее серьёзные преступления, совершаемые во время войны.

Таким образом, Международный билль о правах человека состоит в настоящее время из *пяти документов* — Всеобщей декларации прав человека, Пакта об экономических, социальных и культурных правах, Пакта о гражданских и политических правах, а также двух дополнительных Протоколов к ним. Этот Международный билль представляет собой фактически кодекс поведения государств в области прав человека.

Контрольные органы, учреждённые международными конвенциями по правам человека

Одной из наиболее отличительных особенностей Международного билля о правах человека является учреждение на его основе органов, которые контролируют выполнение взятых на себя государствами обязательств. Впервые вопрос об учреждении таких органов стал обсуждаться при разработке Международного пакта о гражданских и политических правах.

В соответствии с его положениями был создан *Комитет по правам человека*. В настоящее время функции контроля за соблюдением различных международных договоров по правам человека выполняют ещё *шесть* органов: Комитет по экономическим, социальным и культурным правам¹, Комитет по ликвидации расовой дискриминации², Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин³, Комитет против пыток⁴, Комитет по правам ребёнка⁵ и Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей⁶.

Одной из главных функций этих Комитетов является рассмотрение докладов государств о выполнении ими

¹ Создан на основе Пакта об экономических, социальных и культурных правах.

² Создан на основе Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

³ Создан на основе Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

⁴ Создан на основе Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

⁵ Создан на основе Конвенции о правах ребёнка.

⁶ Создан на основе Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

основных прав и свобод человека, зафиксированных в соответствующих международных договорах. По рассматриваемым докладам Комитеты выносят в адрес государств конкретные рекомендации о том, какие законодательные, административные и иные меры они должны принять для выполнения взятых на себя обязательств. Такие доклады рассматриваются Комитетами регулярно, через определённые периоды времени. Поэтому контроль Комитетов носит постоянный и регулярный характер.

Наряду с докладами государств эти Комитеты, за исключением Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и Комитета по правам ребёнка, правомочны рассматривать межгосударственные и индивидуальные жалобы на нарушение государствами-участниками взятых на себя обязательств по соблюдению соответствующих прав и свобод личности.

Практика рассмотрения межгосударственных жалоб не получила распространение в международных отношениях. Многие государства справедливо полагают, что обсуждение межгосударственных жалоб приведёт не к защите прав человека, а к ухудшению отношений между государствами.

Совершенно иное положение сложилось с индивидуальными жалобами, адресованными в соответствующие Комитеты, их число постоянно возрастает. Комитеты ежегодно рассматривают сотни и тысячи жалоб. Каждый из них, получив жалобу, сначала решает вопрос о её приемлемости. Только в том случае, если жалоба признана приемлемой, она рассматривается по существу.

Не принимаются анонимные жалобы, а самое главное — должны быть исчерпаны все доступные национальные средства правовой защиты. Это означает, что до направления жалобы в тот или иной Комитет необходимо попытаться добиться восстановления своих нарушенных прав путём обращения в национальные суды и иные государственные органы. Только в том случае, если такие попытки оказались безуспешными, можно обращаться в международные органы.

Рассматривая индивидуальные жалобы, Комитеты выносят в адрес государств рекомендации о том, какие меры они должны принять для восстановления нарушенных прав. Например, отменить или смягчить несправедливый приговор, освободить невинно заключённого из тюрьмы, предоставить ему денежную компенсацию и т. д. И хотя решения Комитетов носят рекомендательный, а не обязательный характер, тем не менее подавляющее большинство из них государствами выполняются незамедлительно.

Роль и компетенция главных и вспомогательных органов ООН в области прав человека

Органы ООН не только разрабатывают и принимают различные международные соглашения по правам человека, но и осуществляют чрезвычайно разнообразную деятельность в этой области.

Главными органами ООН являются Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет, Совет по опеке, Международный суд и Секретариат. Фактически все эти органы в той или иной степени занимаются вопросами прав человека.

Совет Безопасности несёт основную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Устав ООН предоставил Совету Безопасности широкие полномочия по мирному разрешению межгосударственных споров и пресечению угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии.

В этих целях Совет Безопасности правомочен принимать решения о санкциях и применении принудительных мер, включая вооружённую силу. Массовые, систематические и грубые нарушения прав и свобод человека, этнические чистки, геноцид приводят к ситуациям, когда Совет Безопасности вынужден принимать решения о принудительных мерах для их пресечения. Решения Совета Безопасности являются для государств обязательными.

Главную ответственность за выполнение функций Организации по содействию всеобщему уважению и соблюдению основных прав и свобод человека несёт Генеральная Ассамблея и под её руководством Экономический и Социальный Совет. Их функции заключаются главным образом в принятии рекомендаций по вопросам, относящимся к правам человека, а также в проведении исследований в этой области. В отличие от решений Совета Безопасности рекомендации Генеральной Ассамблеи не являются юридически обязательными для государств — членов ООН.

В 1946 г. Экономический и Социальный Совет, который работает под руководством Генеральной Ассамблеи, учредил в качестве вспомогательного органа **Комиссию ООН по правам человека**. Со временем она превратилась в ключевой орган по всестороннему обсуждению вопросов, относящихся к правам человека. Не случайно, что в её ежегодных сессиях принимают участие главы государств и правительства, министры иностранных дел и другие видные государственные деятели различных стран мира. Каждый год на сессии Комиссии собираются не только 53 государства-члена, но и свыше 100 государств-наблюдателей, бо-

лее 200 неправительственных организаций, представители многих национальных учреждений по правам человека.

Функции Комиссии чрезвычайно разнообразны. Она разрабатывает различные международные документы по правам человека, проводит исследования и обсуждения наиболее актуальных проблем, относящихся к правам человека, принимает резолюции. Особая роль принадлежит Комиссии в рассмотрении вопросов нарушений прав человека в отдельных странах, в том числе и в ходе внутренних вооружённых конфликтов.

Ежегодно Комиссия принимает десятки резолюций в отношении таких стран, как Афганистан, Камбоджа, Бурунди, Гаити, Ирак, Иран, Судан и др. Её специальные представители выезжают в эти и другие страны и проводят расследования массовых и грубых нарушений прав человека. Большую помощь Комиссии в ее работе оказывает учреждённый ею вспомогательный орган — *Подкомиссия по поощрению и защите прав человека*, которая состоит не из представителей государств, а из 26 независимых экспертов, действующих в личном качестве и представляющих все континенты мира. Одно из базовых направлений деятельности Подкомиссии — это проведение исследований по актуальным вопросам, относящимся к сфере прав человека, таких, как глобализация и её воздействие на соблюдение прав человека; борьба с бедностью и нищетой; права неграждан; права национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств и многие другие. На базе реализованных исследований Подкомиссия формулирует конкретные предложения и как принимает собственные резолюции, так и готовит проекты резолюций и предложения для Комиссии ООН по правам человека. Такое сочетание работы органов ООН, состоящих из представителей государств и независимых экспертов, способствует углублённому изучению причин нарушений прав человека и принятию необходимых мер, направленных на их ликвидацию.

Деятельность региональных организаций в области прав человека

Наряду со сложившейся системой универсального сотрудничества государств в области прав человека, осуществляющейся главным образом в рамках ООН, такая деятельность проводится и на основе региональных соглашений. Региональное сотрудничество дополняет формы универсального сотрудничества, а в некоторых отношениях и более эффективно обеспечивает основные права и свободы человека.

Старейшей региональной организацией является Совет Европы, который ещё в 1950 г. принял Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Сейчас все члены Совета Европы являются участниками этой Конвенции. Новые государства, вступая в Совет Европы, обязаны её ратифицировать. Ценность этой Конвенции состоит в том, что на её основании впервые в истории человечества был создан и функционирует Европейский Суд по правам человека, который имеет полномочия рассматривать жалобы как государств, так и отдельных лиц, неправительственных организаций и групп лиц о нарушении их прав участниками Конвенции. Решения Суда обязательны для государств, а за их осуществлением наблюдает Комитет Министров Совета Европы.

Таким образом, созданный механизм является фактически наднациональной властью. Его учреждение потребовало от государств — членов Совета Европы пересмотреть сложившиеся стереотипы, касающиеся абсолютизации государственного суверенитета.

Отвергая законность многих национальных судебных решений, Европейский Суд побуждает государства пересматривать действующее национальное законодательство и практику его применения. Наша страна, вступив в Совет Европы и ратифицировав Европейскую конвенцию, принимает ряд мер по приведению российского законодательства и правоприменительной практики в соответствие с европейскими стандартами.

Наряду с Советом Европы значительное место вопросы прав человека занимают в деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Эта организация объединяет все государства Западной и Восточной Европы, а также США и Канаду, являясь, таким образом, наиболее представительной европейской региональной организацией. Созданию этой организации предшествовало подписание в 1975 г. Хельсинкского заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, который определил направления и конкретные формы сотрудничества государств в различных областях, относящихся к правам человека, включая образование, культуру, информацию, контакты между людьми. Он является той основой, на которой вот уже много лет развивается плодотворное сотрудничество государств Европы, США и Канады в области прав человека.

В отличие от Совета Европы в ОБСЕ нет сложившегося механизма по рассмотрению индивидуальных жалоб.

Региональные организации и правовые документы в области прав человека существуют во всех регионах мира, за исключением Азии.

В Латинской Америке это Межамериканская конвенция по правам человека, которая была принята в 1969 г. Она во многих отношениях скопирована с Европейской конвенции.

В 1981 г. африканские государства также создали свою региональную организацию, приняв Хартию прав человека и прав народов. Этот документ во многом учитывает специфику африканского континента, выдвигая на первый план вопросы самоопределения, борьбы с колониализмом и иностранным господством. Значительное место в Хартии наряду с правами человека заняли такие права народов, как право на международный мир и безопасность, на развитие, на благоприятную окружающую среду и др. В 2004 г. африканские государства приняли решение об учреждении Суда по правам человека, который рассматривает индивидуальные жалобы и принимает по ним обязательные решения для государств, призвавших его юрисдикцию.

Несмотря на определённый прогресс в учреждении региональных организаций, процесс продвижения к демократии в Африке развивается сложно и противоречиво. Многие африканские лидеры абсолютизируют государственный суверенитет и делают акцент на особые традиции в Африке.

Совершенно не случайно отсутствуют региональные организации по правам человека в Азии. Многие учёные и государственные деятели этого континента считают, что в настоящее время в связи с отсутствием в Азии политического, социально-экономического и культурного единства у государств нет условий для создания регионального механизма по правам человека. Вместе с тем в сентябре 1996 г. была принята Исламская декларация прав человека, одобренная на XIX совещании министров иностранных дел стран — членов исламской конференции в Каире.

Обеспечение и защита прав человека уже сейчас находятся в центре внимания деятельности универсальных и региональных организаций.

Вопросы для самопроверки

- 1) Каким образом происходило развитие прав человека в сфере межгосударственного сотрудничества? 2) Почему первоначально государства не стремились принимать меры по международной защите прав человека? 3) Чем были вызваны различия в позициях государств при разработке Международного билля о правах человека? 4) Каково основное содержание Международного билля о правах человека? 5) В чём заключаются основные полномочия конвенционных контрольных органов? 6) Что вам известно о правах человека в Африке?

но о роли и компетенции главных и вспомогательных органов ООН? 7) Какие органы ООН играют наибольшую роль в международной защите прав человека? 8) Полезна ли международная процедура рассмотрения индивидуальных жалоб? 9) С какой целью учреждаются региональные организации в области прав человека? 10) Является ли эффективной деятельность региональных организаций?

Задания

1. Чем вы можете объяснить, что, несмотря на то что решения Комитетов по правам человека носят рекомендательный характер, подавляющее большинство из них государствами выполняются незамедлительно?
2. Совет Безопасности ООН, рассмотрев на своём заседании вопрос о грубейшем нарушении прав человека в Ираке, принял решение об экономической блокаде этой страны. Результатом блокады стало резкое снижение уровня жизни населения этой страны, голод, отсутствие медикаментов и, как следствие, высокая смертность. Как вы думаете, насколько правомерно подобными методами защищать права человека?
3. Составьте в тетради схему прохождения индивидуальной жалобы до того, как она попадёт в Европейский Суд по правам человека.
4. Чем вы можете объяснить, что Европейский Суд по правам человека не принимает к рассмотрению жалобу гражданина, если он не прошёл все национальные инстанции, призванные защищать его права?
5. Выскажите своё мнение, почему граждане многих стран мира не могут найти защиты в своей стране и вынуждены обращаться в Европейский Суд по правам человека.

Мысли мудрых

«Ничто так плохо мы не знаем, как то, что каждый должен знать: ЗАКОН».

*O. де Бальзак (1799—1850),
французский писатель*

«Законы должны искоренять пороки и насаждать добродетели».

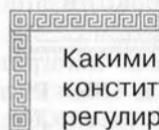
*Цицерон (106—43 до н. э.),
римский политический деятель, философ*

«Для меня не важно, на чьей стороне сила; важно то, на чьей стороне право».

В. Гюго (1802—1885), французский писатель

Глава V. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 24. Конституционное право Российской Федерации



Какими факторами обусловлен главенствующий характер конституционного права, в чём особенности его правового регулирования ?

Как вы уже знаете, единая система права делится на отрасли, выполняющие специфические функции в различных сферах общественных отношений. Однако среди них есть основная, определяющая отрасль — конституционное право.

Конституционное право Российской Федерации — это ведущая отрасль российского права, представляющая собой систему правовых норм, регулирующих не просто ту или иную однородную группу общественных отношений (что характерно для иных отраслей права), а те общественные отношения, которые можно назвать **основными** или **главными** для российского общества и государства. Место конституционного права в системе российского права образно представлено на следующей схеме¹:



¹ В схеме приведены отдельные отрасли российского права.

Остановимся на характеристике вышеуказанных общественных отношений, раскроем их особенности, характерные приметы или признаки.

Во-первых, эти общественные отношения складываются и существуют **во всех сферах** общественной жизни: *политической*, т. е. там, где функционирует Российское государство, его отдельные институты и процедуры; *экономической*, т. е. там, где осуществляется производство и покупка-продажа всех товаров и услуг; *социальной*, т. е. там, где реализуется наше право на образование и свобода преподавания (академическая свобода), право на здравоохранение, право на социальное обеспечение в старости, по случаю потери кормильца или наступления инвалидности и т. д.; *духовной*, т. е. там, где осуществляется право на доступ к культурным ценностям (в музеи, театры, библиотеки), свобода творчества, свобода совести (свобода исповедовать какую-либо религию или не исповедовать никакой).

Во-вторых, эти общественные отношения являются **наиболее значимыми, или основными**, т. е. именно в рамках этих взаимоотношений проявляются *естественные права человека*, позволяющие ему управлять государством и своим имуществом, свободно трудиться, создавать семью и т. п. Отношения иного плана, весьма важные для конкретного человека, но не имеющие универсального, фундаментального характера, не регулируются нормами конституционного права.

В-третьих, эти общественные отношения обеспечивают **единство и целостность российского общества и государства**. Ярким примером выступают, пожалуй, отношения, складывающиеся в рамках реализации избирательного права, т. е. права каждого совершеннолетнего гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным в представительные органы государственной власти и в органы местного самоуправления.

Предмет конституционного права

Какие же общественные отношения отвечают названным признакам или, иными словами, каков **предмет конституционного права Российской Федерации?**

Это общественные отношения:

• составляющие **основы конституционного строя** Российской Федерации, к числу которых Конституция России 1993 г. относит:

— признание и обеспечение государственной защиты *естественных прав и свобод человека* (ст. 2, 17, 18 и др.);

- демократический характер Российской государства (ч. 1, ст. 1, 2 и др.);
 - правовой характер Российской государства (ч. 1, ст. 1);
 - признание принципа *разделения властей* на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10, 11 и др.);
 - республиканскую форму правления (ч. 1, ст. 1 и др.);
 - федеративный характер территориального устройства России (ч. 1, ст. 1, 5 и др.);
 - социальный характер Российской государства (ст. 7 и др.);
 - признание *идеологического многообразия и многопартийности* (ст. 13 и др.);
 - светский характер Российской государства (ст. 14 и др.);
 - признание и обеспечение *местного самоуправления* и отделение его от государства (ст. 12 и др.);
- образующие **основы правового статуса** (положения) человека в Российской Федерации (эта группа весьма представительна, в российской Конституции содержится более 40 статей, в той или иной форме закрепляющих и создающих государственные гарантии самых различных прав и свобод человека и гражданина, основная часть норм расположена в главе 2 Конституции);
- составляющие **основы организации и деятельности Российской государства**; в эту группу включаются *две* относительно самостоятельные *подгруппы* общественных отношений. Во-первых, отношения, связанные с функционированием России как федеративного государства (например, складывающиеся в процессе взаимодействия федерального центра — парламента Российской Федерации или её Правительства с органами государственной власти субъектов Российской Федерации). Во-вторых, отношения, связанные с организацией и деятельностью законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти; каждая из ветвей представлена различными органами, и каждый из государственных органов имеет свою структуру и компетенцию, порядок деятельности (этим проблемам посвящены главы 3—7 Конституции Российской Федерации);
- образующие **основы организации и деятельности местного самоуправления** в Российской Федерации (гл. 8 российской Конституции).

На основе классификации групп общественных отношений формируется *система конституционного права*. Приведённые выше группы дают представление и о *субъектах* конституционного права, участвующих в указан-

ных общественных отношениях: к их числу необходимо отнести человека (иногда не каждого человека, а только обладающего тем или иным специальным правовым статусом, например депутата парламента или работника органа государственной власти — государственного служащего), орган государственной власти (парламент, правительство, суд), общественное объединение (например, политическую партию, религиозную организацию, а в ряде случаев и иные юридические лица), территориальное объединение (местное самоуправление) и, наконец, государство в целом — Российскую Федерацию и её части — субъекты Российской Федерации.

Субъектом конституционного права Российской Федерации может стать и иностранное государство, например в том случае, если оно решит войти в состав Российской Федерации, ведь в ходе этого процесса его статус иностранного государства какое-то время будет сохраняться. Таким образом, в отличие от иных отраслей российского права нормы конституционного права распространяются на *всех субъектов общественных отношений* — индивидуальных, коллективных, частных, публичных.

Методы правового регулирования конституционного права

Характеристика конституционного права России (как отрасли права) будет неполной, если не раскрыть содержание методов правового регулирования, присущих конституционному праву. В отличие от иных отраслей российского права конституционное право использует *все методы правового регулирования общественных отношений*, т. е. все способы или средства воздействия на соответствующие общественные отношения.

В зависимости от предписаний Конституции можно выделить следующие методы:

— **управомачивающий**, т. е. метод наделения субъектов права теми или иными правомочиями (например, согласно ст. 73 субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, находящейся вне пределов ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации);

— метод **дозволения**, т. е. метод, позволяющий субъектам тот или иной тип поведения (например, в соответствии со ст. 28 каждый человек может как исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию, так и не исповедовать никакой);

— метод запрета, т. е. формирование прямого запрещения осуществлять какую-либо деятельность (так, согласно норме ч. 2 ст. 29 запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства);

— метод обязывания, т. е. формирование непосредственно в тексте Конституции или закона нормы права, содержащей обязывающую диспозицию (например, согласно ст. 57 каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы, а согласно ст. 58 — сохранять природу, окружающую среду и бережно относиться к природным ресурсам).

Таким образом, конституционное право и в этой части обладает признаком универсальности, его действие не только распространяется на все группы общественных отношений, на все виды субъектов права, но и реализуется при помощи всех существующих методов правового регулирования.

Исходя из названных особенностей можно сформулировать общее понятие **конституционного права Российской Федерации**. Эта отрасль представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые складываются в сфере основ конституционного строя Российской Федерации, основ правового статуса (положения) человека в Российской Федерации, основ формирования и деятельности государственной власти в Российской Федерации, основ формирования и деятельности местного самоуправления.

Конституционное право как отрасль юридической науки

Приведённое выше понимание конституционного права будет неполным, поскольку конституционное право, как и любая другая отрасль права, является одновременно и **отраслью юридической науки**. В этом смысле **конституционное право** представляет собой совокупность взглядов и представлений, идей, концепций, или в целом совокупность научных знаний, о конституционном праве Российской Федерации как отрасли права и о регулируемых ею общественных отношениях.

Наука конституционного права Российской Федерации весьма многогранна. Учитывая фундаментальный характер отрасли конституционного права, её универсальность и многомерность, наука конституционного права тесно связана с философией, теорией государства и права. Конституционное право широко использует достижения сравнительного конституционного права и международного

публичного права. Не менее тесно связано конституционное право с историей государства и права. Иные отрасли российского права также находятся в постоянном взаимодействии с конституционным правом, используя выработанные им понятия, категории и т. д. в качестве основополагающих для собственного развития. Этот процесс называется конституционализацией текущего законодательства, и после появления Конституционного Суда Российской Федерации он стал значительно более интенсивным.

Особое место в науке конституционного права занимает **учение о конституции** — совокупность научных знаний о главных законах, существующих в подавляющем большинстве современных государств. Как вы уже знаете, Конституция является *важнейшим источником* не только конституционного, но и всего российского права. Наряду с Конституцией Российской Федерации систему *источников конституционного права* составляют федеральные конституционные законы, федеральные законы, решения Конституционного Суда Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации, нормативные акты субъектов Российской Федерации, а также международные договоры Российской Федерации и внутрифедеральные договоры.

Конституция в юридическом смысле слова (т. е. как система логически расположенных правовых норм) представляет собой ядро всего конституционно-правового регулирования общественных отношений, составляющих его предмет. Конституция Российской Федерации принята, как вы знаете, 12 декабря 1993 г. на всенародном референдуме, и в ней нашли отражение коренные изменения в общественном и государственном строе, произошедшие в начале 90-х гг. прошлого века. Иными словами, помимо собственно юридического содержания, Конституция имеет и политическое: именно этот акт — концентрированное выражение воли российского народа — учреждает ту или иную государственную форму на некоей территории.

Российская Конституция имеет весьма простую структуру, её текст понятен любому гражданину. Конституция содержит два раздела: первый — основной конституционный текст, второй — заключительные и переходные положения, которые обеспечили вступление новой Конституции России в силу и установили некоторые правила действия норм права, принятых до 12 декабря 1993 г., равно как и действия некоторых государственных органов, уже существовавших на момент принятия новой Конституции.

Основной текст Конституции включает в себя девять самостоятельных глав, каждая из которых устанавливает правовой статус личности или отдельных органов государственной власти. Так, глава 1 определяет основы конституционного строя России, глава 2 — права и свободы человека и гражданина, глава 3 — основы федеративного устройства, а главы 4—7 — основы правового статуса соответственно Президента Российской Федерации, парламента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и судов. Глава 8 посвящена регулированию основ местного самоуправления в России. И только глава 9 не посвящена вопросам регулирования предмета конституционного права, она устанавливает процессуальные правила внесения в Конституцию Российской Федерации поправок и её пересмотра.

Верховенство Конституции в Российской Федерации

Особая роль Конституции в обществе и государстве обусловлена рядом факторов.

Конституция содержит правовые нормы **общего характера**, являющиеся основополагающими для всей правовой системы. Например, конституционный принцип признания и государственной защиты частной собственности (ст. 35) является отправным для целого ряда отраслей российского права: от гражданского (в нормах которого осуществляется детальное регулирование права собственности на имущественные и неимущественные объекты) до уголовного (нормами которого, в частности, осуществляется защита нарушенного права собственности). Этот конституционный принцип лежит в основе ряда норм жилищного, земельного, трудового, административного и многих других отраслей российского права.

Как отмечалось выше, по предмету регулирования Конституция характеризуется и широтой содержания норм, или их **универсальностью**. Конституционные нормы охватывают своим регулированием практически все сферы жизни общества и государства: политическую, экономическую, социальную, духовную.

Только Конституция обладает такими **юридическими признаками** (свойствами), как:

- высшая юридическая сила;
- прямое действие;
- верховенство.

Конституция Российской Федерации согласно части 1 статьи 15 обладает **высшей юридической силой**. Это означает, что все законы, как федеральные, так и законы

субъектов Российской Федерации (включая конституции (уставы) субъектов Российской Федерации), иные нормативные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции Российской Федерации, а все органы государственной власти, государственные служащие, органы местного самоуправления и муниципальные служащие, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации (ч. 2, ст. 15). В случаях выявления такого противоречия действуют нормы Конституции. Решение вопроса о соответствии норм законов и других нормативно-правовых актов Конституции Российской Федерации принимает Конституционный Суд Российской Федерации.

В отличие от советских Конституций, современная Конституция 1993 г. является не декларацией, не красивой красной книжкой, а действующим актом, и это качество появилось благодаря закреплению принципа её **прямого действия**. До 1993 г. не было возможности, ссылаясь на нормы Конституции (а среди них были и очень демократические: например, статья 57 Конституции СССР 1977 г. провозгласила право граждан обжаловать действия должностных лиц Советского государства в суд), защитить нарушенное субъективное право. Защитить конкретное субъективное право можно было только в том случае, если оно *нашло отражение в законе*. Такие правовые нормы приводили, в частности, к тому, что обжаловать действия должностных лиц, Советского государства, нарушающих права граждан, практически было невозможно до 1988 г., поскольку только в 1988 г. был принят закон, в котором были установлены основания для обжалования. Сегодня именно благодаря принципу прямого действия Конституции любой гражданин Российской Федерации, гражданин иностранного государства или лицо без гражданства, а также их объединения самого различного рода могут защитить субъективные права от любого посягательства на них, в том числе от посягательства государства. Защищать подлежат как непосредственно закреплённые в Конституции права, так и иные общепризнанные права и свободы человека и гражданина (ч. 1, ст. 55 Конституции РФ). Органы государственной власти (как коллегиальные, так и единоличные), государственные служащие, органы местного самоуправления, муниципальные служащие обязаны соблюдать Конституцию и применять законы и иные нормативно-правовые акты, исходя из смысла и содержания конституционных норм.

В соответствии с частью 1 статьи 15 и частью 2 статьи 4 Конституция Российской Федерации обладает **верховенством** на всей территории Российской Федерации. Иными

словами, Конституция Российской Федерации применяется на всей территории Российской Федерации без исключения, и остальные акты, в данном случае в первую очередь акты субъектов Российской Федерации, действуют постольку, поскольку они не противоречат Конституции Российской Федерации.

Учитывая особый, учредительный характер Конституции, обычно создаются специальные юридические механизмы, предохраняющие её текст от случайных изменений, обеспечивающие её стабильность. В России для этих целей установлен особый порядок изменения и дополнения Конституции Российской Федерации, связанный с необходимостью получить согласие не только парламента и Президента Российской Федерации, но и не менее двух третей субъектов Российской Федерации.

Охрану Конституции Российской Федерации, защиту её норм от возможных отступлений от её смысла и содержания на практике обеспечивает ряд органов государственной власти: Президент Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации.

Вопросы для самопроверки

- 1) Каковы особенности общественных отношений, регулируемых конституционным правом? 2) Что является предметом конституционного права РФ? 3) Назовите и охарактеризуйте субъекты конституционного права РФ. 4) Какие методы правового регулирования использует конституционное право? 5) Какие юридические факторы определяют особую роль Конституции в обществе и государстве? 6) Чем Конституция РФ 1993 г. отличается от предшествующих ей советских Конституций?

Задания

1. Назовите и охарактеризуйте основные юридические признаки (свойства) Конституции и каждый из них проиллюстрируйте примером.

2. Американский государственный деятель А. Гамильтон (1757—1804) считал, что конституция должна состоять только «из общих положений по той причине, что они должны быть обязательно неизменными, потому что не могут предусмотреть возможного порядка вещей». Можно ли сказать, что история подтвердила правоту его слов? В обоснование своей позиции приведите несколько примеров.

3. Существует мнение, что в содержании конституции должно быть отражено только то реальное, что достигну-

то страной, государством к моменту её принятия во всех сферах общественной жизни. Проанализируйте с этих позиций содержание Конституции РФ.

4. Проанализируйте структуру Конституции РФ. Назовите те её части, которые представляются вам самыми важными. Ответ аргументируйте.

5. Сравните содержание текста Конституции РФ с содержанием текста конституции или устава вашего региона. Что общего и в чём различие?

6. Гражданин С. припарковал свой автомобиль в зоне действия знака «Остановка запрещена». Автомобиль был эвакуирован специальной службой ГИБДД. Владелец автомобиля посчитал, что действия ГИБДД нарушили его право собственности, гарантированное статьёй 35 Конституции РФ. ГИБДД представила возражения, в которых указала, что реализация права собственности должна осуществляться в рамках, установленных действующим законодательством. Право ГИБДД осуществлять эвакуацию транспортных средств, мешающих дорожному движению, предусмотрено действующим административным законодательством.

Какое решение следует вынести в случае передачи дела в суд? Каков объект правоотношений, регулируемых конституционным правом, в отличие от объекта административного права?

Мысли мудрых

«Главным принципом любой конституции является положение о том, что верховная власть не может принять закона без одобрения представителей народа».

*А.Ф. Керенский (1881—1970),
русский политик, юрист, премьер-министр
Временного правительства России в 1917 г.*

§ 25. Основы конституционного строя Российской Федерации

Государство для человека или человек для государства? Можно ли считать Россию союзным государством? Может ли какая-либо идеология, партия, религия претендовать на роль государственной?

Что такое конституционный строй? Какие понятия включены в него? Речь идёт об исходных началах организации и деятельности общества и государства, правового статуса (положения) человека и гражданина, получивших закрепление в конституционных нормах. Своё концентрированное выражение основы конституционного строя России получили в главе 1 Конституции РФ, но о некоторых сторонах основ конституционного строя говорится и в других главах Конституции (о правах и обязанностях граждан, о российском федерализме и др.).

Человек, его права и свободы — высшая ценность

Права и свободы человека и гражданина детально регулируются в главе 2 Конституции, в главе 1 содержатся лишь некоторые исходные положения, относящиеся к человеку. Человек — высшая ценность (ст. 2), основа общества, государства, различных коллективов людей.

Обеспечение достойной жизни и свободного развития человека — главная цель государства. Так, например, несмотря на непростую экономическую ситуацию, связанную с мировым экономическим кризисом, начавшимся осенью 2008 г., правительство нашей страны регулярно повышало размеры пенсий. В конечном счёте всё, что делается позитивного в обществе, государстве, различных коллективах людей, должно делаться для блага человека, а не ради каких-то абстрактных лозунгов. Свободное общество, справедливое государство могут быть созданы только свободными, воспитанными, образованными, духовно развитыми людьми, понимающими меру своей ответственности за судьбы страны.

Общество и государство проявляют заботу о человеке, оказывают ему помочь, но и человек должен заботиться сам о себе, своей семье, других людях, а не быть иждивенцем, если он способен к труду. Государство устанавливает особые связи с подавляющим большинством людей, проживающих на его территории, эти связи выражаются в институте гражданства.

Каждый гражданин России обладает на её территории равными конституционными правами и несёт равные обязанности. Иностранные и лица без гражданства, беженцы и вынужденные переселенцы, находящиеся на территории России, также пользуются определёнными конституционными правами и несут конституционные обязанности.

Основы экономической системы

Один из конституционных принципов экономической системы современной России — **свобода экономической**

деятельности (ст. 8). Это значит, что человек, объединения людей могут заниматься любой экономической деятельностью, не запрещённой законом. Для определённых видов деятельности нужно получить **лицензию** — платное разрешение соответствующего органа государства (например, для охранной деятельности — в местных органах Министерства внутренних дел РФ, для медицинской — в органах Министерства здравоохранения и социального развития РФ). Для других видов деятельности достаточно **регистрации** в определённом органе государства (например, для издания газеты — в органах Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ).

Свобода экономической деятельности предполагает **разнообразие и равноправие** различных форм **собственности**. Российское государство признаёт и гарантирует частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности (например, собственность общественных объединений, религиозных организаций). Каждый человек может иметь имущество в собственности, распоряжаться им единолично или совместно с другими людьми, например быть владельцем или совладельцем предприятия, земельного участка (кроме объектов, изъятых из гражданского оборота, например определённых видов оружия). Заметим, что иностранцы, лица без гражданства в России тоже могут приобретать собственность (кроме ограничений, установленных законом, например участков сельскохозяйственных земель и земель в приграничных территориях).

В России гарантируется **единство экономического пространства**, свободное **перемещение товаров, услуг и финансовых средств**. Между субъектами РФ не могут устанавливаться какие-то ограничения свободы перемещения, например таможни. На всей территории России существует единая кредитно-денежная система, применяется рубль как платежная единица.

Принцип экономической деятельности в сфере производства, предоставления услуг — **свобода конкуренции**. Законодательство запрещает монополизацию рынка (т. е. захват рынка одним или несколькими производителями и установление монопольных цен на товары или услуги). Эта сфера контролируется специальными органами государства (Федеральная антимонопольная служба). Вместе с тем в России есть естественные монополии, обусловленные естественными причинами (снабжение электроэнергии — РАО ЕЭС, Газпром, железнодорожный транспорт и др.), но в соответствии с законодательством они должны допускать на свои рынки других производителей (например, в России создаются частные железные дороги).

Важнейшим элементом основ экономической системы общества является труд. Конституция РФ устанавливает свободу труда и запрещает принудительный труд. Каждый вправе распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и занятий.

Основы политической системы

Эти основы опираются на принципы, создающие условия для развития сотрудничества и состязательности (иногда противостояния) различных политических сил, выражающих их отношение к государственной власти. В России действует демократическая, открытая и соревновательная политическая система. Конституция признаёт политическое многообразие, многопартийность. Конституция отвергает принцип руководящей роли какой-либо одной партии (как это было при советской власти в отношении коммунистической партии). Все общественные объединения равны перед законом (ст. 13).

Партии и общественные объединения создаются явочным порядком, т. е. для их создания не нужно ни предварительного уведомления, ни разрешения властей. Общественное объединение могут создать 3 человека, кооперативную организацию — 5, в организационном комитете для созыва съезда при создании политической партии должно быть не менее 10 человек.

Чтобы иметь возможность действовать вовне (проводить политическую демонстрацию, приобретать собственность на своё имя, открыть счёт в банке, выдвигать кандидатов на некоторых выборах и т. д.), объединение должно получить права юридического лица, для чего необходимо зарегистрироваться в определённых органах государства (государственная регистрация), обычно в органах Министерства юстиции РФ. Для этого партии, например, нужно иметь в своих рядах количество членов не менее того числа, которое установлено законом. В России действуют несколько политических партий (так, на январь 2010 г. было зарегистрировано 7 партий), огромное количество общероссийских общественных объединений.

Статья 13 (ч. 1) Конституции нашей страны запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооружённых формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

В отличие от прежних порядков, когда допускалась только одна идеология (марксизм-ленинизм), Конституция РФ закрепляет принцип **идеологического многообразия**. Никакая идеология, никакая религия не могут устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ст. 13, 14). Можно распространять религиозные убеждения, но запрещается агитация, возбуждающая религиозную ненависть и вражду, пропаганда религиозного превосходства (ст. 29).

Россия — суверенное, демократическое, социальное, правовое, светское, федеративное государство с республиканской формой правления. *Суверенитет* — это независимость государственной власти от любой другой власти в стране и за её пределами. Российское государство может самоограничить свои суверенные полномочия на основе договоров с другими государствами и международными организациями, но это делается только по воле государства. Как **суверенное государство** Россия имеет свою государственную территорию, включая подвижную территорию (корабли, самолёты и др. под флагом государства), свои Вооружённые силы, государственные органы, символы государства (государственные герб, флаг, гимн, столицу), государственный язык (русский). Субъекты Федерации (республики в составе РФ, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа) государственным суверенитетом не обладают.

Содержание понятия **демократическое государство** многогранно. В России власть принадлежит многонациональному российскому народу. Народ (прежде всего, лица, обладающие избирательными правами) осуществляет свою власть непосредственно (непосредственная демократия, например референдум) и через избранных представителей (представительная демократия). Граждане России избирают Президента РФ, одну из палат парламента — Государственную Думу, законодательные органы (законодательные собрания, думы и др.) субъектов РФ и др. согласно действующему законодательству. От имени народа они осуществляют властные полномочия.

Другие органы государства формируются иными способами (например, губернаторы субъектов РФ избираются законодательными органами субъектов РФ по представлению Президента РФ и пр.).

Депутаты Государственной Думы досрочно отзваны быть не могут. Конституция предусматривает и формы непосредственной демократии. К ним относятся выборы, референдум, голосование в муниципальных образованиях об отзыве депутатов, глав администрации муниципальных образований, голосования об изменении территории, пре-

образовании муниципального образования и др. Совещательными, консультативными формами непосредственной демократии являются обсуждения важных вопросов общественной и государственной жизни, народный опрос в муниципальных образованиях, публичные слушания (например, они обязательно проводятся по проекту муниципального бюджета), общие собрания жителей и др. Консультативное значение имеют предложения общегосударственной Общественной палаты и общественных палат в субъектах РФ.

Конституция РФ характеризует государство как **правовое**. Данное понятие означает верховенство закона, приоритет прав человека, связанный правом всех участников общественных отношений, независимый и авторитетный суд, защиту граждан от произвольных, неправовых действий, от государственной бюрократии.

Важнейшим признаком правового государства является **разделение властей**. Конституция РФ устанавливает, что государственная власть осуществляется в стране на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). Это ветви власти. Государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Президент РФ является *главой государства*, Федеральному Собранию принадлежит *законодательная власть*, Правительство РФ — орган *исполнительной власти*, суды — *судебной*. Разделение властей необходимо для исключения авторитаризма. Оно сочетается с «системой сдержек и противовесов», с балансом властей: каждая ветвь власти должна уравновешивать другую, чтобы не было подавления одной ветви другой. Вместе с тем они осуществляют управление одним государством, различными сторонами жизни общества и взаимодействуют друг с другом. Президент РФ, Правительство РФ, парламент, суды в конечном счёте осуществляют общие цели.

Наряду с принципом разделения властей действует и принцип **организационного единства** государственной власти. Организационное единство представлено **исполнительной вертикалью**: органы исполнительной власти подчинены сверху вниз. Другие органы (законодательные органы, суды) не образуют такой вертикали, но все они должны исполнять федеральные законы, их единство обеспечивается действием законов.

Российское государство — **светское**. В стране существует несколько равноправных религиозных конфессий (христианство, ислам, иудаизм, буддизм и др.), церковные организации имеют свою собственность, обладают

правами юридического лица, богослужения свободны, государство уважает религиозные верования, граждане равноправны независимо от их религиозной принадлежности, вероисповедание не указывается в официальных документах. Можно исповедовать любую религию (кроме учений деструктивных сект, запрещённых законом), пропагандировать религиозные и иные взгляды. Церковь отделена от государства, а школа — от церкви. В государственных и муниципальных образовательных учреждениях страны законодательно закреплено *светское образование*.

Россия имеет **республиканскую форму правления**. Республикаанская форма правления характеризует государства, в которых все высшие органы государственной власти, включая главу государства, либо избираются, либо формируются общенациональными избранными представительными учреждениями. Главой государства в Российской Федерации является Президент, избираемый гражданами на шесть лет (до 2009 г. избирался на четыре года).

Основы социальной системы

Основы социальной системы общества — это взаимоотношения различных социальных, национальных, профессиональных и иных общностей. Эти отношения составляют фундамент сложившегося социального порядка в обществе. Принципами такого порядка являются социальное партнёрство, социальная солидарность и социальная справедливость. Этих слов нет в Конституции РФ, но они содержатся в других российских законах (Трудовом кодексе, Федеральном законе «Об общественных объединениях» и др.). Между профсоюзами, объединениями работодателей и государством заключаются на срок соглашения, в которых фиксируются мероприятия в области трудового регулирования, заработной платы, границы инфляции и т. д.

В Конституции Россия определяется как **социальное государство**. Социальное государство, с одной стороны, обеспечивает социальные услуги населению (образование, здравоохранение, связь, пути сообщения, защита прав потребителей и др.), с другой — использует различные способы для сглаживания социального неравенства в обществе (государственная социальная помощь малообеспеченным, пенсии, пособия по безработице, различные льготы и др.).

Оно решает общесоциальные задачи, создавая государственные и муниципальные образовательные, медицинские учреждения, обеспечивая связь (работа почтовых от-

делений и т. д.), создавая пути сообщения, решая многие другие проблемы жизнедеятельности общества. Государство в определённой мере контролирует производство (выдача лицензий, экологический контроль и др.), принципы распределения в обществе. Своими законами оно устанавливает *минимальный размер оплаты труда* (МРОТ). Вместе с тем Правительство РФ устанавливает прожиточный минимум, стремясь к тому, чтобы МРОТ его обеспечивал. *Медицинская помощь* в Российской Федерации в государственных и муниципальных учреждениях оказывается гражданам бесплатно за счёт средств бюджета, страховых взносов, а также других поступлений.

Основное общее образование обязательно и бесплатно, высшее образование бесплатно для лиц, прошедших по конкурсу в государственные вузы.

В стране предусмотрено *пенсионное обеспечение*: «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом» (ч. 1, ст. 39 Конституции РФ). Пенсии, выплачиваемые по возрасту, состоят из нескольких частей: государственной (обязательный минимум), страховой части и накопительной. Первая из них периодически повышается.

Государство оказывает помощь *безработным*. Оно выдаёт государственные *социальные пособия* лицам, признанным малоимущими. Могут вводиться *общественные работы*, оплачиваемые государством. Предпочтения на них отдаются безработным. Есть и другие формы социальной поддержки наименее обеспеченных слоёв населения.

Федеративное устройство

Россия — **федерация**. Она состоит из субъектов РФ. Среди них есть республики, края, области, два города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономная область и автономные округа (один из них входит непосредственно в состав Федерации, другие — в края и области). Заметим, что в настоящее время происходит сокращение числа субъектов РФ в результате объединения некоторых из них.

Федерация имеет свои органы государственной власти (Президент РФ, парламент, Правительство РФ, федеральные министерства и ведомства, территориальные управление — отделы, отделения министерств на местах и др.). У субъектов Федерации есть свои законодательные орга-

ны, главы субъектов РФ (президенты республик, губернаторы и др.). Субъекты РФ не вправе издавать правовые нормативные акты, противоречащие Конституции РФ и федеральным законам.

Конституция РФ, как уже отмечалось в § 9, разграничивает предметы ведения Федерации и её субъектов: устанавливает, что может делать Федерация, её органы и что — субъекты РФ.

Вопросы, относящиеся к **исключительным предметам ведения Федерации**, перечислены в статье 71 Конституции РФ (среди них, в частности, внешняя политика, оборона и безопасность, федеральные энергетические системы, судоустройство, прокуратура и др.). Наряду с этим есть вопросы, которые относятся к **совместному ведению** Федерации и её субъектов (ст. 72). Регулировать эти вопросы и издавать соответствующие законы могут Федерация и субъекты РФ, но федеральный закон имеет верховенство (принцип верховенства федерального права), субъекты РФ могут издавать по этим вопросам свои законы лишь в случае, когда вопрос не урегулирован Федерацией. Сюда относятся: защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, другими природными ресурсами, административное, трудовое, жилищное и другое законодательство, общие вопросы образования, науки, культуры и др. Все остальные вопросы, не названные в этих перечнях, относятся к исключительным полномочиям субъектов РФ. Полномочия, относящиеся к предметам совместного ведения, разграничиваются федеральным законом или договорами между органами РФ и органами субъектов РФ.

Вопросы для самопроверки

- 1) Почему в Конституции РФ записано, что человек является высшей ценностью? 2) Чем характеризуется свобода экономической деятельности? 3) Каковы форма правления и государственно-территориальное устройство в нашей стране? 4) Почему политический режим в РФ определяется как демократический? Какие черты (принципы) ему свойственны? 5) Как вы понимаете конституционное положение, что единственным источником власти в нашей стране является многонациональный народ России?
- 6) В чём проявляется идеологический, политический, партийный и религиозный плюрализм в нашей стране? К чему мог бы привести отказ от этого принципа? 7) Каковы главные направления деятельности социального государства?

1. Иногда правоведы называют главу 1 Конституции РФ «маленькой конституцией внутри большой». Объясните смысл этого высказывания.
2. Составьте в тетради схему «Основные пути (формы) осуществления народовластия в РФ». При составлении схемы рекомендуем познакомиться с содержанием статей 3 и 12 Конституции РФ.
3. Наука утверждает, что федеративная форма государственного устройства является наиболее оправданной для России. Почему? Дайте объяснение этому утверждению.
4. В статье 135 Конституции РФ говорится, что ни одно положение главы 1 не может быть пересмотрено парламентом страны. Приведите аргументы, которые могли бы объяснить эту конституционную позицию.
5. Узнайте, сколько субъектов в настоящее время, когда вы изучаете данный курс, входит в состав Российской Федерации.

Мысли мудрых

«Демократия — это когда люди управляют людьми во благо людей».

А. Линкольн (1809—1865),
16-й президент США

§ 26. Система органов государственной власти Российской Федерации

Что означает понятие «государственный орган»? Каковы назначение и признаки различных государственных органов?

Понятие «орган государственной власти» встречается в печати, устных беседах. С органами государственной власти каждый человек сталкивается в многообразных жизненных ситуациях, и нередко бывает так, что люди недовольны принятыми ими решениями, считают их несправедливыми. Необходимо знать, в какой ситуации надо обращаться в тот или иной орган государственной власти, как и кто может защитить права каждого из нас.

Понятие и признаки государственного органа

Российское государство осуществляет свою деятельность посредством органов государственной власти. **Орган государственной власти** представляет собой *коллектив граждан, организованный для осуществления от имени народа и по его поручению государственной власти*. Как правило, органы государственной власти являются именно *коллективными*, например парламент или правительство, реже *единоличными* — такими, как президент или судья.

Каждый государственный орган обладает рядом *специфических черт* или *признаков*, которые отличают его от иных объединений людей.

Во-первых, каждый государственный орган **обладает в силу закона самостоятельной компетенцией**, т. е. совокупностью государственно-властных полномочий и предметов ведения.

Предметы ведения означают те сферы государственной и общественной жизни, в пределах которых действует конкретный орган государства. Например, сферой деятельности парламента является законотворчество, а сферой деятельности министерства — управление.

Государственно-властные полномочия — это совокупность прав и обязанностей, установленных Конституцией Российской Федерации и законами, на основе которых орган государственной власти решает в пределах его ведения поставленные перед ним цели и задачи. Государственно-властные полномочия выражаются в двух основных формах: а) *издание* правовых актов, обязательных для исполнения другими государственными органами, государственными служащими, органами местного самоуправления, муниципальными служащими, общественными объединениями, гражданами и юридическими лицами; б) *непосредственное действие*, обеспечивающее исполнение этих актов и деятельность самого органа государственной власти.

Во-вторых, каждый орган государственной власти **образуется в установленном посредством закона или указа Президента РФ порядке**.

В-третьих, каждый орган государственной власти **действует в установленном государством порядке**. Порядок деятельности органов государственной власти обычно устанавливается двумя путями. В той части, которая касается «внешней сферы» организации и деятельности органа, т. е. сферы, в которой орган государственной власти взаимодействует с гражданами, их объединениями или иными органами государственной власти, порядок функци-

ционирования определяется законом. Например, порядок рассмотрения уголовных дел судами, равно как и порядок производства уголовного расследования, осуществляемого органами безопасности, внутренних дел и некоторыми иными органами, — Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации 2001 г. «Внутреннюю» организацию и порядок деятельности отдельных подразделений органов государственной власти, как правило, устанавливает такой нормативный акт, как *регламент* или *положение*.

В своей совокупности все органы государственной власти в Российской Федерации образуют единую систему. Рассмотрим сущность и назначение важнейших из них.

Органы государственной власти Российской Федерации. Президент Российской Федерации

Правовой статус Президента Российской Федерации установлен Конституцией Российской Федерации. Согласно статье 80 Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Именно Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Президент Российской Федерации избирается на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (детально процедура организации и проведения выборов урегулирована нормами Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»).

Полномочия Президента Российской Федерации весьма разнообразны по своему характеру и содержанию.

Первая группа полномочий связана с реализацией законодательной власти. К их числу следует отнести (ст. 84 Конституции РФ):

- назначение выборов Государственной Думы и её роспуск в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;
- назначение общегосударственного референдума;
- подписание и обнародование федеральных законов;

— обращение к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Следующую группу составляют полномочия по реализации исполнительной власти. Согласно статье 83 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации обладает правом назначать и освобождать от должности членов Правительства Российской Федерации, полномочных представителей Президента Российской Федерации в территориальных округах и при органах государственной власти, дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях (после консультаций с комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания), а как Верховный главнокомандующий Вооружёнными силами Российской Федерации он назначает и освобождает высшее командование Вооружённых сил Российской Федерации.

Полномочия Президента Российской Федерации по отношению к судебной ветви власти имеют сугубо кадровый характер (пункт «е» ст. 83).

В соответствии со статьёй 89 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации выполняет и некоторые иные функции, присущие главе государства.

Свои полномочия Президент Российской Федерации реализует в форме издания нормативных правовых актов, указов и распоряжений, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам и обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Полномочия Президента Российской Федерации могут быть прекращены досрочно в случае его добровольной отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трёх месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации.

Федеральное Собрание Российской Федерации

Оно представляет законодательную власть на федеральном уровне. Как и органы законодательной власти в субъектах Российской Федерации, федеральный парла-

мент избирается непосредственно народом и является выразителем его воли. Федеральное Собрание Российской Федерации — постоянно действующий орган.

Федеральное Собрание Российской Федерации, как и большинство зарубежных парламентов, состоит из двух палат: верхней — Совета Федерации и нижней — Государственной Думы. Такая структура призвана обеспечить болеезвешенный подход к выработке и принятию законов, что и составляет основную часть компетенции законодательной власти в любой современной стране.

Государственная Дума избирается сроком на пять лет (до 2009 г. избиралась на четыре года). Совет Федерации согласно закону, вступившему в силу с 1 января 2011 г., формируется из депутатов, избранных в законодательные собрания субъектов Федерации или представительные органы муниципальных образований.

В соответствии со статьёй 104 Конституции право законодательной инициативы, т. е. право вносить проект закона, принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Законопроекты вносятся в нижнюю палату российского парламента. Все они подлежат обязательному рассмотрению Государственной Думой, которая и решает вопрос о принятии или отклонении законодательной инициативы.

Согласно части 2 статьи 105 Конституции Российской Федерации федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Обычно этот процесс осуществляется в три чтения. Первое чтение носит характер концептуального, т. е. обсуждается сама идея предлагаемого закона. Второе чтение предназначено для обсуждения поправок, внесённых в ходе работы самими депутатами. В ходе третьего этапа законодательного процесса текст закона принимается в окончательной редакции. Четвёртое чтение проводится только в ходе принятия самых сложных финансовых актов, например таких, как ежегодно принимаемый федеральный закон о бюджете. Принятый федеральный закон направляется в верхнюю палату парламента. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего чис-

ла членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации согласно статье 106 Конституции подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

а) федерального бюджета;

б) федеральных налогов и сборов;

в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;

г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;

д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;

е) войны и мира.

Федеральные конституционные законы как наиболее важные в системе законов считаются принятыми, если текст одобрен большинством не менее трёх четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (ч. 2, ст. 108). Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, перечисленным в Конституции Российской Федерации.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации об отклонении федерального закона он считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Думы (ч. 5, ст. 105 Конституции РФ).

Принятый федеральный закон направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Если Президент Российской Федерации отклонит закон (федеральный конституционный закон не может быть отклонён Президентом), то Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают данный закон. Если же при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.

Помимо основного полномочия по принятию федеральных законов, палаты Федерального Собрания обладают и другими полномочиями, связанными с обеспечением баланса государственной власти в Российской Федерации.

Парламенты субъектов Российской Федерации также являются в основном двухпалатными, исключение — парламент Республики Татарстан, в составе которого три палаты. Компетенция парламентов субъектов Федерации установлена их конституциями (уставами).

Исполнительная власть

На федеральном уровне систему исполнительной власти составляют Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Полномочия **Правительства Российской Федерации** регламентируются статьёй 114 Конституции Российской Федерации и федеральными законами.

Порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» и Регламентом Правительства Российской Федерации.

В состав Правительства Российской Федерации входят Председатель Правительства и его заместители, а также члены Правительства — министры Российской Федерации (см. ст. 110 Конституции).

Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия. Правительство Российской Федерации также может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации. Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации по своей инициативе либо на основании вотума недоверия (выражение недоверия) Государственной Думы.

Непосредственное управление делами нашего государства осуществляют федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Федеральные министерства осуществляют функции по выработке государственной политики и принятию нормативных правовых актов в соответствующей сфере, т. е. функцию издания на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации федеральных конституционных законов, федеральных законов, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами, правил поведения, распространяющихся на неопределённый круг лиц, а также осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральные службы реализуют следующие функции:

— контроль и надзор за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами,

федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;
— выдачу органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определённого вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

— регистрацию актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

— специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральные агентства выполняют функции по управлению государственным имуществом и оказывают государственные услуги, т. е. предоставляют непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуги гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Субъекты Российской Федерации устанавливают систему органов исполнительной власти самостоятельно, но в пределах Конституции Российской Федерации и федеральных законов. В настоящее время в Российской Федерации осуществляется административная реформа и системы исполнительных органов субъектов Российской Федерации находятся в стадии преобразования.

Судебная власть

В соответствии со статьёй 118 (ч. 1) Конституции Российской Федерации правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону (ч. 1, ст. 120). Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Согласно статьям 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации в России функционируют три относительно самостоятельные судебные организации: конституционная, общая и арбитражная юстиция.

Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации,

Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, международных договоров.

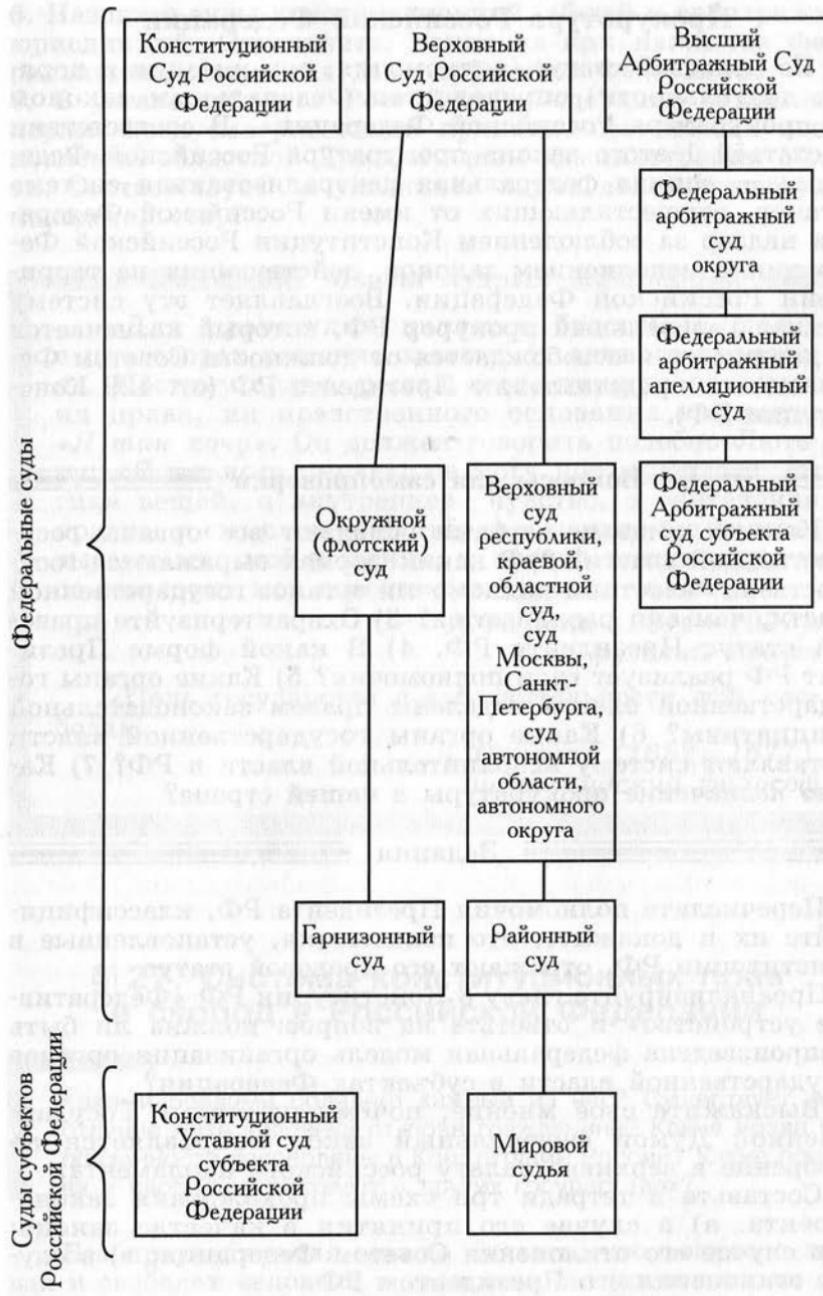
Кроме того, в соответствии с частью 3 статьи 125 Конституционный Суд разрешает споры о компетенции между органами государственной власти. Конституционный Суд Российской Федерации даёт толкование Конституции Российской Федерации.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, в свою очередь, рассматривают дела о соответствии конституциям (уставам) нормативных актов соответствующего субъекта Российской Федерации. Детально полномочия этих судов определены конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации и их законами.

Систему судов общей юрисдикции согласно статье 126 Конституции Российской Федерации возглавляет Верховный Суд Российской Федерации, который является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Этот Суд осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью всех судов общей юрисдикции и даёт разъяснения по вопросам судебной практики. Суды общей юрисдикции составляют ядро судебной системы Российской Федерации. В России действует около 2700 судов общей юрисдикции, в которых работает около 17 000 судей. В состав этой системы входят в качестве низшего звена, рассматривающего самые простые дела, мировые судьи, которые отнесены законом к судам субъектов Российской Федерации.

Суды арбитражной юрисдикции возглавляются согласно статье 127 Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации. Этот Суд является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и даёт разъяснения по вопросам судебной практики. Всего в нашей стране действует около 120 судов арбитражной юрисдикции.

Структура судебной системы Российской Федерации достаточно сложна, её можно проследить на данной схеме:



Прокуратура Российской Федерации

Её правовой статус (полномочия, организация и порядок деятельности) определяется Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». В соответствии со статьёй 1 этого закона прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Возглавляет эту систему органов Генеральный прокурор РФ, который назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ (ст. 129 Конституции РФ).

Вопросы для самопроверки

- 1) Какими общими чертами обладают все органы государственной власти? 2) В каких формах выражаются государственно-властные полномочия органов государственной власти, чем они различаются? 3) Охарактеризуйте правовой статус Президента РФ. 4) В какой форме Президент РФ реализует свои полномочия? 5) Какие органы государственной власти наделены правом законодательной инициативы? 6) Какие органы государственной власти составляют систему исполнительной власти в РФ? 7) Каково назначение прокуратуры в нашей стране?

Задания

1. Перечислите полномочия Президента РФ, классифицируйте их и докажите, что полномочия, установленные в Конституции РФ, отражают его правовой статус.
2. Проанализируйте главу 3 Конституции РФ «Федеративное устройство» и ответьте на вопрос: должна ли быть воспроизведена федеральная модель организации органов государственной власти в субъектах Федерации?
3. Выскажите своё мнение, почему принятый Государственной Думой федеральный закон направляется на одобрение в верхнюю палату российского парламента.
4. Составьте в тетради три схемы прохождения законопроекта: а) в случае его принятия в качестве закона; б) в случае его отклонения Советом Федерации; в) в случае отклонения его Президентом РФ.
5. Раскройте содержание функций, осуществляемых федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами.

6. Назовите суды конституционной, общей и арбитражной юрисдикций. Определите, какие из них являются федеральными, какие — судами субъектов Федерации.

7. В уставе субъекта Российской Федерации закреплена норма, предусматривающая принятие совместных постановлений областной Думы и главы администрации области. Соответствует ли указанная норма действующему законодательству?

Мысли мудрых

«Для правосудия является бедствием, когда в приговорах решение зависит от личного произвола. Поэтому судья, решая дело, никогда не имеет ни права, ни нравственного основания говорить: «Я так хочу». Он должен говорить подобно Лютеру: «Я не могу иначе», не могу потому, что и логика вещей, и внутреннее чувство, и житейская правда, и смысл закона твёрдо и неуклонно подсказывают мне моё решение, и против всякого другого заговорит моя совесть как судьи и человека».

*А.Ф. Кони (1844—1927),
русский юрист*

«Цель государства в действительности есть свобода».

*Б. Спиноза (1632—1677),
нидерландский философ*

§ 27. Система конституционных прав и свобод в Российской Федерации

Какими правами обладает каждый из нас? Существует ли отличие прав человека от прав гражданина? Какие права и обязанности закреплены в Конституции России? Какие права и свободы действуют в других государствах?

Без преувеличения можно сказать, что вопрос о правах и свободах человека и гражданина стал основным для современного законодательства России. Приоритеты интересов человека легли в основу Российской Конституции 1993 г.: «Права и свободы человека и гражданина... опре-

деляют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18).

Конституционный статус личности

Современная Россия является частью мирового сообщества. Напомним, что нашим государством признана Всеобщая декларация прав человека, ратифицирована Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция о правах ребёнка и многие другие международные документы о правах человека. Россией признаются полномочия (юрисдикция) Европейского Суда по правам человека. Именно поэтому принципы, определяющие конституционный статус личности в России, совпадают с положениями, признанными мировым сообществом.

Правовой статус человека характеризуется определённым объёмом прав и обязанностей. В российском законодательстве вслед за нормами международного права правовой статус существенно отличается: разными правами и обязанностями наделены граждане России, граждане других государств (иностранные) и лица без гражданства.

Определённые права и обязанности зафиксированы в Гражданском, Трудовом, Семейном и других кодексах Российской Федерации. Но в отличие от других отраслей права нормы конституционного права как основополагающей отрасли законодательства закрепляют *основы правового статуса личности*. Конституционный статус — это основные права, свободы и обязанности личности, закреплённые в Конституции Российской Федерации. Иными словами, это ядро, сердцевина правового статуса в целом: сюда включена относительно небольшая, но наиболее значимая часть прав, свобод и обязанностей личности.

Права и свободы личности — это законодательно определённая мера возможного поведения человека. Основные права и свободы, как вы знаете, принадлежат каждому человеку *изначально*, они неотчуждаемы. Именно права человека выражают свободу личности и являются необходимым условием жизни каждого. И неважно, являетесь ли вы гражданином нашей страны или приехали в гости из другого государства, вы имеете право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, на свободу передвижения и другие права. Конституция России, как отмечалось в § 21, о таких правах говорит: «каждый имеет право», «каждому гарантируется».

Другое дело *гражданин* Российской Федерации. Определённая правовая связь человека с государством предпо-

лагает, что и государство, и гражданин имеют права и обязанности по отношению друг к другу. Так, только гражданин России согласно закону имеет право участвовать в управлении государством, избирать и быть избранным в органы государственной власти, имеет право на государственную защиту, в том числе и за пределами страны. Закон указывает, что «гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет».

Государство, принимая на себя обязательства по обеспечению прав и свобод личности, вправе требовать определённого поведения от человека. **Обязанности** — это установленные государством требования к поведению человека, законодательно определённая мера должного поведения. Обязанности, как и права, согласно российскому законодательству могут распространяться на всех или принадлежать только гражданам России.

Гарантии по реализации основных прав и свобод в нашей стране согласно статье 45 Конституции России возлагаются на государство и всю систему государственных органов. Как вы уже знаете, у нас в стране работает Уполномоченный по правам человека; обязанность защищать права и свободы личности закреплена за Президентом, Федеральным Собранием, Правительством, органами субъектов Федерации и местного самоуправления. И наконец, человек вправе, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, обратиться в Европейскую комиссию и Европейский Суд по правам человека.

О том, насколько важное значение конституционному статусу личности придаёт Основной Закон, говорят положения статьи 135, в которой, в частности, записано, что положения главы 2, заключающей права и свободы человека и гражданина, не могут быть пересмотрены. Если же необходимость в изменениях станет действительно актуальной, то для этого потребуется принятие новой Конституции России.

Конституционные права и свободы

Глава 2 Конституции России «Права и свободы человека и гражданина» включает более 40 статей и выражает многообразие интересов человека в самых различных сферах общественной жизни. Наиболее часто при классификации выделяют личные, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы. Остановимся на важнейших конституционных правах человека и гражданина.

Наиболее широко в Конституции представлены личные права и свободы. К ним относятся: право на жизнь (ст. 20), право на охрану государством достоинства личности (ст. 21), право на неприкосновенность личности (ст. 22), право на неприкосновенность частной жизни, защиты своей чести и доброго имени (ст. 23) и неприкосновенность жилища (ст. 25), право на свободу передвижения (ст. 27), право на свободу совести и вероисповедания (ст. 28), на свободу мысли и слова (ст. 29). Именно эти конституционные права позволяют человеку осознать себя как личность, найти своё место в обществе.

Право на жизнь (ст. 20) — высшая социальная ценность, без него все прочие права теряют смысл. В этом праве заключён не только запрет на убийство, отказ от применения смертной казни, это ещё и охрана жизни и право на достойную жизнь. Уникальность этого права заключается и в том, что в случае нарушения этого права его невозможно восстановить. Именно поэтому многие страны отказываются от применения смертной казни. Россией подписана Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Протокол № 6 Европейской конвенции от 28 апреля 1983 г. отменяет смертную казнь. В нашей стране право на жизнь впервые закрепила Конституция 1993 г., с 1996 г. в России введён мораторий на применение смертной казни.

Свобода слова, т. е. возможность открыто говорить то, что мы думаем, существует далеко не во всех государствах. Конституция России в статье 29 закрепила *право на свободу мысли и слова*. Правоведы утверждают, что у свободы слова общая судьба с демократией: стоит уничтожить свободу слова — исчезнет и демократия. Это право стало основой для свободы критики и споров, существования свободных средств массовой информации. Однако этим правом не следует злоупотреблять: даже в свободной стране нельзя безнаказанно призывать к насилию, войне, оскорблять, клеветать, предлагать свержение конституционного строя.

Политические права и свободы связаны с наличием российского гражданства и выражают свободу граждан в формировании органов власти и участии в государственном управлении. К политическим правам и свободам относятся: право на объединение (ст. 30), право на митинги, демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31), право на участие в управлении делами государства (ст. 32), право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Главным правом среди политических прав и свобод является *право избирать и быть избранным* (ст. 32).

С 18 лет гражданин России имеет право избирать тех, кто будет осуществлять власть в стране, а также может быть избран депутатом в орган местного самоуправления; достигший 21 года гражданин Российской Федерации может быть избран депутатом Государственной Думы, а в 35 лет — Президентом России.

Новым стало признание и закрепление в Конституции 1993 г. таких экономических прав и свобод человека, как право свободного труда (ст. 37), право на предпринимательскую деятельность (ст. 34) и право частной собственности (ст. 35), в том числе право иметь в частной собственности землю и иные природные ресурсы (ст. 36). Конституцией России категорически запрещён принудительный труд, т. е. труд под угрозой применения какого-либо наказания или насилиственного действия. Отечественное законодательство понимает предпринимательство как самостоятельную, осуществляющую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли. Предпринимательская деятельность может быть связана с пользованием имуществом, продажей товаров, выполнением работ или оказанием услуг; любая предпринимательская деятельность регистрируется в соответствии с законом. Согласно закреплённым правовыми нормам собственнику принадлежит право владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему имуществом: со своей собственностью можно совершать любые действия, если, конечно, они не противоречат закону. Собственник может быть лишён своего имущества только решением суда.

Конституция провозгласила Россию государством социальным, и с этим положением связаны **социальные права**, предоставляемые в России человеку: право на соблюдение определённых условий труда и право на отдых (ч. 3, 5, ст. 37), право на материнство и детство (ст. 38), право на социальное обеспечение (ст. 39), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), право на жильё (ст. 40). Конституционно закреплённое право на достойные условия труда получает конкретную реализацию в том трудовом договоре, который каждый работник заключает при поступлении на работу. Государство предоставляет определённые гарантии гражданам в случае болезни и инвалидности, при рождении детей, пенсионерам, защищая эти социально уязвимые группы населения.

Культурные права и свободы включают право на образование (ст. 43), свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества (ч. 1, ст. 44), право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры (ч. 2, ст. 44). Эта

группа прав позволяет каждому из вас получить определённый уровень образования в соответствии с действующими едиными образовательными стандартами, учитывая ваши склонности и интересы. Полученное образование позволяет самоопределиться и выбрать род деятельности, профессию. Государство гарантирует невмешательство в творческую деятельность человека, если только создаваемые произведения искусства не пропагандируют насилие, жестокость, национальную или религиозную нетерпимость; более того, государство защищает авторское право. Средства из государственного бюджета выделяются на содержание библиотечных, архивных, музейных фондов страны.

Конституционные обязанности

Конституционные (или юридические) обязанности личности — это установленные и гарантированные государством требования к поведению физического или юридического лица, официальная мера должного поведения. Обязанностей, закреплённых конституционно, немало, но это действительно основные обязанности человека и гражданина. Перечислим их: обязанность соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации (ст. 15), обязанность платить налоги и сборы (ст. 57), обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58), обязанность получения детьми основного общего образования (ч. 4, ст. 43), обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия (ч. 3, ст. 44), обязанность защищать Отечество (ст. 59). Особенностью конституционных обязанностей является то, что санкции за их неисполнение предусмотрены не Конституцией, а целой системой норм, закреплённых в разных отраслях права (уголовного, налогового и т. д.). С некоторыми из перечисленных обязанностей вы познакомитесь ближе, например, при изучении вопросов образовательного или экологического права. Сейчас же стоит особо обратить внимание на обязанности, с которыми многим из вас, возможно, придётся столкнуться в ближайшее время, — это уплата налогов и защита Отечества.

Обязанность платить налоги существует очень давно — история налогов возникла вместе с появлением древнейших государств. Именно налоги составляют основу бюджета страны. Эти средства идут на содержание государства (в том числе на обороноспособность, развитие экономики страны, науки) и на реализацию социальных программ (пенсионное обеспечение граждан, образование,

медицинскую помощь). Налогоплательщиками являются как физические лица, так и предприятия и организации. В нашем государстве действуют прямые и косвенные налоги, размер и порядок выплаты которых установлены законодательством. Однако определить размер налогов не так уж легко. Так как налоги собираются постоянно, государству вроде бы выгодно установить достаточно высокую налоговую ставку — в казну должны прийти значительные средства. Вместе с тем при установлении слишком больших налогов налогоплательщики начинают платить... меньше, скрывая существенную часть своих доходов. Логика налогоплательщиков понятна: пропадает не только желание платить слишком большие налоги, но и даже само желание работать. Здесь необходимо найти компромисс между интересами государства и интересами людей. Так, в настоящее время в России для физических лиц установлен единый подоходный налог в размере 13 процентов от заработной платы, снижены налоги для предприятий и организаций. В государстве существуют соответствующие контролирующие налоговые органы. Неуплата налогов может повлечь за собой как финансовую ответственность — штраф, так и уголовную ответственность, которая наступает в отношении граждан и должностных лиц за уклонение от уплаты налогов в крупном размере. Налогоплательщики имеют право получать информацию о взимаемых налогах, в ряде случаев государство предоставляет льготы по уплате налогов. Расход же государственных средств жёстко контролируется — за этим следит специальный орган — *Счётная палата*. Более подробно познакомиться с налоговым законодательством можно, изучив Налоговый кодекс Российской Федерации и соответствующие федеральные законы.

В большинстве стран мира существует **воинская обязанность** (воинская повинность) граждан. Защита суверенитета страны, её территории, населения, материальных и духовных ценностей всегда являлась серьёзнейшей задачей государства. Россия не исключение: статья 59 Конституции гласит, что «защита Отечества является долгом и обязанностью граждан Российской Федерации». Много споров сегодня вызывают возможные варианты реформирования Российской армии. В соответствии с современным законодательством воинская обязанность предусматривает: воинский учёт, подготовку к военной службе, призыв на военную службу, прохождение военной службы по призыву, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и их прохождение в запасе. Конституция Российской Федерации допускает также прохождение альтернативной гражданской службы взамен военной.

По Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» призыву на военную службу подлежат все граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет. Срок военной службы по призыву с 2008 г. составляет 12 месяцев. Граждане, поступившие на военную службу по контракту, проходят её в сроки, указанные в контракте.

Если молодой человек не может служить по состоянию здоровья, его признают *негодным* или *ограниченно годным* к военной службе — он может быть освобождён от прохождения службы. Закон предусматривает *отсрочку от призыва* на военную службу для некоторых категорий граждан. Наиболее часто юноши пользуются отсрочкой для обучающихся. Такая возможность предоставляется тем, кто обучается по очной (дневной) форме обучения в образовательных учреждениях профессионального обучения разных уровней (начального, среднего или высшего образования), а также тем, кто не закончил школу до своего 18-летия. Стоит обратить внимание, что отсрочка для обучающихся предоставляется не более двух раз — для обучения на разных ступенях профессионального образования: например, вы можете закончить сначала колледж, а затем продолжить обучение в институте. Однако молодой человек теряет право отсрочки на время обучения, если он был отчислен (например, за неуспеваемость).

Закон предоставляет право **альтернативной гражданской службы** тем, для кого военная служба противоречит их убеждениям или вероисповеданию. Альтернативная гражданская служба — это особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства. В этой ситуации призывник будет трудиться в медицинских или иных государственных учреждениях в качестве гражданского персонала. Желающий быть призванным на альтернативную гражданскую службу не позднее чем за полгода до призыва должен подать заявление, в котором необходимо объяснить, почему несение военной службы противоречит его убеждениям. Призывная комиссия должна вынести решение о замене военной службы по призыву альтернативной «гражданкой», также выносится решение о месте прохождения службы и трудовой деятельности, которую предстоит исполнять молодому человеку. Необходимо знать, что срок альтернативной службы значительно больше (в 1,75 раза), нежели срок службы военной. Эти нормы установлены Федеральным законом «Об альтернативной гражданской службе».

Организационную работу по призыву берут на себя райвоенкоматы. В год, когда юноше исполняется 17 лет, в период с 1 января по 30 марта, он обязан встать на

воинский учёт по месту жительства. Для этого по повестке он должен явиться в военкомат. Нарушение правил воинского учёта, неявка по вызову без уважительной причины влечут предупреждение и административный штраф. В возрасте 18 лет молодой человек подлежит призыву, если у него нет права на освобождение от службы или отсрочку. В России, как и более чем в 20 странах мира, отказ от службы в Вооружённых силах влечёт за собой уголовную ответственность — наказывается лишением свободы.

Вопросы для самопроверки

- 1) Какие нормы, зафиксированные в международных документах о правах человека, закреплены в Конституции Российской Федерации? 2) В чём сущность конституционного статуса личности? Как соотносятся правовой и конституционный статусы? 3) Перечислите основные виды конституционных прав и свобод человека и гражданина. 4) Что понимают под воинской обязанностью? Какие условия необходимы для прохождения альтернативной гражданской службы? 5) Что включают в себя права и обязанности налогоплательщиков в России?

Задания

1. Объясните смысл крылатой фразы: «Нельзя жить в обществе и быть свободным от него». Насколько это высказывание применимо к конституционному статусу личности?
2. В начале XX в. в законодательства нескольких латиноамериканских стран было введено ограничение на применение смертной казни. Это резко увеличило число иностранцев, пожелавших туда переселиться. Прокомментируйте данный исторический факт.
3. В ряде стран участие в выборах является не только правом, но и обязанностью. Так, например, в Австралии за неявку с граждан берут штраф, а в Греции лишают паспорта. В России это только право. Возможно, опыт других государств стоит использовать и у нас? Выскажите своё отношение к данной проблеме.
4. Защита Отечества согласно статье 59 Конституции России является не только *обязанностью*, но и *долгом* гражданина. Объясните, почему закон даёт два определения — и долг, и обязанность. В чём тут различие?
5. Молодой человек получил повестку в военкомат и решил туда не являться. Какие санкции его ждут, если:
а) ему исполнилось 17 лет и он должен встать на воинский учёт;

- б) он учится на втором курсе дневного отделения университета и ему некогда;
в) ему исполнилось 18 лет и он должен быть призван на военную службу?

6. В городской газете репортаж о проходившем местном конкурсе красоты сопровождала фотография одной из его участниц: она распивала пиво в здании театра, где проходил конкурс. Девушка посчитала это вмешательством в свою частную жизнь и обратилась в суд с иском к газете, ссылаясь на статью 23 Конституции РФ и на положения Гражданского кодекса РФ о защите права лица на собственное изображение.

Юристы газеты заявили, что нахождение человека в общественном месте, свободном для доступа других лиц, не может быть отнесено к сфере его частной жизни и, следовательно, никаких разрешений на съёмку не требуется.

Какое решение должен вынести суд? Своё мнение аргументируйте.

Мысли мудрых

«Нет стеснения более жестокого, как не сметь сказать то, что думаешь».

*Ш. Сент-ЭврEMON (1616—1703),
французский философ*

«Право и долг подобны пальмам, которые не приносят плоды, если не растут одна рядом с другой».

*Г. Ламенне (1782—1854),
французский публицист*

§ 28. Институт гражданства. Гражданство Российской Федерации

Какой характер носят взаимные обязательства гражданина и государства? Чем положение гражданина РФ отличается от статуса иностранца и лица без гражданства, проживающего на территории нашей страны? Что такое право крови и право почвы?

Население любого государства неоднородно. В его составе выделяются различные группы с учётом места жительства, национальности, вероисповедания, уровня образования, профессиональной принадлежности и т. д. В современных условиях стало вполне обычной практикой, что люди для получения образования, в поисках работы, более выгодных условий для предпринимательской деятельности выезжают за границу. Поэтому жителями любой страны являются не только её граждане, но и временно или постоянно проживающие на её территории иностранцы и лица без гражданства (те, кого ни одно из государств не рассматривает как собственных граждан). Эти люди имеют различный объём прав и обязанностей, характер взаимоотношений с государством проживания, что определяется в первую очередь наличием или отсутствием у них гражданства этой страны.

Понятие гражданства и его специфика

Гражданство означает устойчивую *правовую связь человека с государством*, выражющуюся в совокупности взаимных прав и обязанностей. Одновременно оно может рассматриваться и как *правоотношение*, возникающее, изменяющееся или прекращающееся в связи с определёнными юридическими фактами (рождение на территории страны, обращение с просьбой о приёме в гражданство, приобретение второго гражданства, выход из гражданства). Вместе с тем наличие гражданства предполагает и определённый *статус лица*, имеющий свою специфику, так как права и обязанности гражданина отличаются от прав и обязанностей других лиц. Как правило, только граждане обладают всеми правами и обязанностями, предусмотренными в законодательстве страны.

Исторически гражданство является порождением Французской революции. Как уже упоминалось ранее, в противовес концепции подданства как личной зависимости от монарха, сложившейся в эпоху абсолютизма, в ходе революции были выдвинуты концепции гражданина как лица, способного активно участвовать в политической жизни страны, и народа как политической общности равноправных граждан. На смену традиционным формам определения групповой принадлежности (семья, корпорация, регион) пришло государство как основной источник идентификации любого лица. Вслед за Францией и другие государства Европы стали использовать в своём законодательстве понятие гражданства вместо подданства. В России этот термин стал применяться в нормативных правовых актах только в начале XX в.: общее для всего на-

селения наименование — гражданин Российской Республики было введено декретом ВЦИК и СНК «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 10 ноября 1917 г.

Статус гражданина является гарантией предоставления политических прав и доступа к государственной службе, условием свободного выезда за пределы страны и беспрепятственного возвращения на родину. В большинстве стран именно на интересы граждан сориентированы социальные и экономические программы правительства, законодательство в области труда и социального обеспечения. Гражданин не может быть выслан из страны за совершение правонарушения или выдан другому государству для признания его суду или исполнения наказания в рамках сотрудничества государств в области борьбы с преступностью.

Государство ждёт от своих граждан особой лояльности (не случайно в соответствии с Уголовным кодексом РФ совершить государственную измену могут только граждане страны). Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина. В свою очередь, граждане могут расчитывать на защиту и покровительство своей страны в случае возникновения у них проблем за рубежом. Эти взаимные обязательства носят персональный и экстерриториальный характер, они не прекращаются в случае длительного отсутствия на территории страны или проживания за её пределами. Вместе с тем на иностранцев и лиц без гражданства власть государства распространяется только тогда, когда они находятся на его территории. Эти отношения носят более формальный характер и, как правило, не порождают устойчивых взаимных обязательств.

Приобретение и утрата гражданства

В соответствии с международными стандартами каждый человек имеет право на гражданство (ч. 1, ст. 15 Всеобщей декларации прав человека). Положения законов о гражданстве зависят от исторических, культурных и правовых традиций страны, однако все они предусматривают приобретение гражданства по рождению или путём национализации (приём в гражданство лица, не являющегося гражданином по рождению, на основании его заявления по решению компетентного органа).

Во всех странах законодатель закрепляет возможность предоставления гражданства по рождению, хотя в этом возрасте человек не может определить свои предпочтения. Такой подход основывается на предположении о том, что уже при рождении определённого лица имеется высокая степень вероятности того, что оно будет лояльно по отно-

шению к государству, с которым связано через своих родителей или в силу рождения на его территории.

В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах (ч. 3, ст. 24) **каждый ребёнок** имеет право на приобретение гражданства. В основе предоставления гражданства по рождению лежат **два принципа**: права крови и права почвы. Принцип **права крови** означает, что ребёнок приобретает гражданство родителей независимо от места его рождения. Принцип **права почвы** предполагает, что ребёнок приобретает гражданство того государства, на территории которого он родился, независимо от гражданства своих родителей.

В законодательстве большинства государств закрепляются *смешанные подходы* — сочетание в той или иной форме обоих принципов. В соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» ребёнок приобретает гражданство нашей страны независимо от места рождения, если оба его родителя или единственный его родитель являются гражданами России (принцип права крови). Вместе с тем гражданином России становится и тот ребёнок, который находится на территории нашей страны, если его родители неизвестны и не объявились в течение шести месяцев после его обнаружения (принцип права почвы).

Закрепление возможности **натурализации**, т. е. принятия иностранца в гражданство данного государства, связано с признанием права на изменение гражданства, предусмотренного во Всеобщей декларации прав человека (ч. 2, ст. 15). Вместе с тем все государства устанавливают чёткие критерии, которым должен соответствовать претендент на приём в гражданство. Обычно возможность натурализации невелика, если человек не связан с государством определёнными обстоятельствами — происхождением, проживанием или рождением на его территории, усыновлением, родственными связями или брачными узами с гражданами страны. В одних странах натурализация *поощряется государством* и все лица, отвечающие установленным требованиям, получают гражданство (США, Канада, Франция). В других возможность приёма в гражданство рассматривается как *привилегия*, которая зависит от усмотрения государственных органов (Германия, Япония, Швейцария). Правом предоставления гражданства обычно наделяются высшие органы государственной власти (президент, правительство, парламент или суд).

Обращаться с заявлениями о приёме в гражданство Российской Федерации могут иностранцы или лица без гражданства, **достигшие 18 лет** и являющиеся **дееспособными**. Они должны соответствовать определённым требо-

ваниям: проживать на территории страны непрерывно в течение 5 лет после получения вида на жительство или подачи заявления о приёме в гражданство; владеть русским языком; иметь законный источник существования; обратиться в компетентный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося у них гражданства; дать обязательство соблюдать Конституцию России и законы страны. Заявление о приёме в гражданство подаётся в дипломатическое представительство или консульское учреждение России, если человек находится за границей, или в органы внутренних дел, если он проживает на территории нашей страны. Решение о приёме в гражданство принимает Президент Российской Федерации. Предоставляя человеку гражданство, наша страна берёт на себя обязательство обеспечивать в полном объёме реализацию его прав и свобод, защиту и покровительство, в том числе за пределами страны.

В ряде стран характер приобретения гражданства влияет на возможность занятия определённых государственных должностей. Так, Президентом США может стать только гражданин по рождению. В нашей стране способ приобретения гражданства не влияет на статус лица, гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований приобретения (ч. 1, ст. 6 Конституции РФ).

Существуют основания приобретения гражданства, которые связаны с *территориальными изменениями* или *прекращением существования государства*. К таким основаниям можно отнести автоматическую перемену гражданства. Примером этого служит приобретение гражданами России нового статуса в результате распада СССР. Гражданами РФ были признаны все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории России на день вступления в силу Закона «О гражданстве Российской Федерации», если в течение одного года после этого дня они не заявили о своём *нежелании* состоять в гражданстве страны. В тех случаях, когда определённая часть территории одного государства переходит к другому государству, жители этой территории осуществляют *оптацию* — добровольный выбор государства гражданской принадлежности. При этом предполагается, что лицо будет жить на территории государства гражданской принадлежности.

Гражданство может быть *утрачено* как по просьбе заинтересованного лица, так и по решению государственных органов. Во многих странах утраты гражданства происходит автоматически в связи с добровольным приобретением иностранного гражданства, поступлением на гражданскую или воинскую службу другого государства. При этом

в ряде случаев государство может отказать в просьбе о выходе из гражданства или отсрочить её удовлетворение. В соответствии с действующим законодательством гражданин России не может быть лишён своего гражданства или права изменить своё гражданство (ч. 3, ст. 6 Конституции).

Выход из гражданства нашей страны осуществляется добровольно на основании заявления заинтересованного лица. Вместе с тем существуют определённые обстоятельства, которые являются основанием для отказа в выходе из гражданства. К ним относятся невыполнение обязательств перед страной, предусмотренных федеральным законом; привлечение в качестве обвиняемого по уголовному делу или вступление в силу приговора суда, подлежащего исполнению, в отношении данного лица. Кроме того, выход из гражданства не допускается, если у этого гражданина нет иного гражданства и гарантий его приобретения. Такой подход направлен на предотвращение возникновения новых случаев появления лиц без гражданства.

Утрата российского гражданства без волеизъявления заинтересованного лица допускается только в случае отмены решения о приёме в гражданство в связи с предоставлением подложных документов или заведомо ложных сведений.

Многогражданство и безгражданство

Двойное (множественное) гражданство — это особый статус, связанный с пребыванием лица одновременно в гражданстве нескольких государств. Он возникает в связи с противоречиями в положениях законов разных стран. Можно выделить несколько наиболее типичных ситуаций, способствующих возникновению двойного гражданства.

Приём в новое гражданство без утраты предшествующего. Данная ситуация возникает тогда, когда при приобретении нового гражданства допускается возможность сохранения прежнего гражданства, либо в тех случаях, когда лицо не выполнило необходимые требования, связанные с выходом из прежнего гражданства, до получения нового.

Автоматическое предоставление гражданства супруге-иностранке в связи с заключением брака с гражданином страны. Подобные положения можно встретить в законодательстве о гражданстве ряда стран Азии, Африки, Латинской Америки. Число стран, в которых супруге-иностранке автоматически предоставляется гражданство в случае заключения брака с гражданином страны, сокращается. Это связано с изменением международно-

правовых стандартов в данной сфере. В настоящее время принцип добровольного выбора гражданства заинтересованным лицом всё больше вытесняет принцип единства гражданства семьи. Кроме того, положения об автоматическом предоставлении гражданства мужа супруге рассматриваются как определённая дискриминация по половому признаку. В соответствии с законами Российской Федерации заключение брака между гражданином России и иностранкой не влечёт за собой изменения гражданства этих лиц.

Предоставление гражданства ребёнку, родившемуся в смешанном браке. Исторически гражданство ребёнка определялось по отцу. Однако в настоящее время подобные подходы не являются общепризнанными. Законы о гражданстве большинства государств являются нейтральными по отношению к полу, они допускают предоставление гражданства как по отцовской, так и по материнской линии. Соответственно дети, родившиеся от смешанных браков, получают право на гражданство как отца, так и матери.

Рождение ребёнка у родителей-иностранцев на территории государства, предоставляющего гражданство в соответствии с принципом почвы. В США, Канаде, государствах Латинской Америки гражданами признаются лица, родившиеся на территории страны. Исключения, как правило, касаются детей иностранцев, находящихся на государственной службе своих государств или работающих в международных организациях.

Определённые затруднения, связанные с двойным гражданством, могут возникать в связи с прохождением этими лицами воинской службы, уплатой налогов, обращением за дипломатической защитой, рассмотрением дел в судах третьих стран, когда требуется применение национального закона.

В международных судах при возникновении споров, связанных с наличием множественного гражданства, применяется принцип эффективного гражданства, т. е. лицо рассматривается как гражданин той страны, с которой он имеет более тесные связи. Свидетельством подобных связей может служить постоянное проживание или место жительства, нахождение на государственной службе, прохождение воинской службы и т. д.

Приобретение гражданином России иного гражданства не влечёт за собой прекращение гражданства, вместе с тем государственные органы рассматривают этого человека только как гражданина нашей страны. По данным Всероссийской переписи населения 2002 г., из общей численности граждан России 44 тыс. человек имеют двойное гражданство.

Статус лица без гражданства возникает в том случае, если человек утрачивает по каким-то причинам гражданство страны происхождения и не приобретает гражданства другой страны. Лица без гражданства не могут рассчитывать на дипломатическую защиту страны своего прежнего гражданства и полностью подчиняются законодательству страны, на территории которой они находятся. Эта страна выдаёт им удостоверения личности и проездные документы. Как правило, в стране пребывания лицам без гражданства предоставляется статус, соответствующий статусу иностранцев.

По данным Всероссийской переписи населения 2002 г., на территории нашей страны проживает 0,4 млн лиц без гражданства. Наша страна поощряет приобретение гражданства России лицами без гражданства, проживающими на её территории. В Законе «О гражданстве Российской Федерации» закрепляется ряд положений, способствующих сокращению случаев лиц без гражданства. Так, гражданство России приобретает ребёнок, родившийся на территории нашей страны у лиц без гражданства. В случае рождения в смешанном браке, заключённом между гражданином России и лицом без гражданства, ребёнок становится гражданином нашей страны независимо от места своего рождения.

Граждане иностранных государств

Иностранцы — лица, обладающие гражданством определённого государства, но не являющиеся гражданами страны пребывания. В силу этого они одновременно подчиняются законодательству собственной страны и государства пребывания. Иностранцы обязаны соблюдать законы этой страны, с уважением относиться к обычаям и традициям её народа. В свою очередь, любая страна должна обеспечивать иностранцу, находящемуся на её территории, возможность связаться с консульским или дипломатическим представительством страны гражданства.

В законах государств предусматриваются различные правила, касающиеся положения иностранцев. Одни страны предоставляют этим лицам установленный минимум прав и свобод, в частности гарантии защиты личности и имущества. В других странах положение иностранцев определяется исходя из принципа взаимности, т. е. зависит от отношения к гражданам этого государства в стране государственной принадлежности иностранца.

Иностранцам может предоставляться и национальный режим, в соответствии с которым они пользуются правами и обязанностями наравне с гражданами страны, кроме

особых случаев, установленных законами или международными договорами. Такой режим предусмотрен в Конституции Российской Федерации (ч. 3, ст. 62). В соответствии с российским законодательством иностранцы не могут:

- избирать и быть избраны в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации;
- участвовать в референдумах, которые проводятся на территории России и отдельных республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономных округов и автономной области;
- быть приняты на гражданскую или военную службу на офицерские должности;
- входить в состав экипажа судна, плавающего под Государственным флагом нашей страны;
- быть командирами воздушного судна гражданской авиации и т. д.

В законодательстве многих стран устанавливается режим наибольшего благоприятствования, т. е. предоставление максимального объёма прав и свобод представителям определённых государств. На территории Российской Федерации такой режим предоставляется гражданам Республики Беларусь. В рамках Союза Беларуси и России приняты специальные акты о равных правах в сфере образования, медицинской помощи, трудоустройства, оплаты труда.

В законах обычно выделяют группы иностранных граждан, правовое положение которых имеет определённые *особенности*, — это лица, обладающие дипломатическим иммунитетом, иностранцы, постоянно проживающие на территории государства или временно пребывающие на территории страны, беженцы. В Российской Федерации **беженцами** признаются лица, не являющиеся гражданами нашей страны, которые были вынуждены покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершения в отношении их насилия или преследования в иных формах либо существования реальной опасности подвергнуться насилию или иному преследованию по признаку расовой, национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определённой социальной группе или политических убеждений.

Проблема статуса иностранцев тесно увязана с проблемой гражданства. Политика России сориентирована на сокращение числа лиц без гражданства, проживающих на её территории. Поэтому ребёнок, родившийся в нашей стране у иностранных граждан, приобретает российское гражданство в том случае, если государства, гражданами которых являются его родители, не предоставляют ему

своего гражданства. В случае рождения на территории нашей страны ребёнка в смешанном браке, заключённом между гражданином России и иностранцем, этот ребёнок приобретает гражданство России, если иначе он становится лицом без гражданства.

Количество иностранцев, проживающих на территории Российской Федерации, в последние годы возросло. В России действует немало совместных предприятий и зарубежных фирм, всё более широко используется иностранная рабочая сила. Иностранные студенты получают образование в вузах нашей страны. По результатам всероссийской переписи населения 2002 г. в России проживает миллион граждан иностранных государств. В настоящее время их число значительно возросло. Среди тех иностранцев, кто постоянно проживает в нашей стране, наиболее многочисленная группа — это граждане государств — участников СНГ, в первую очередь Украины, Азербайджана и Армении.

Вопросы для самопроверки

- 1) Что такое гражданство? Чем *гражданин* отличается от *подданного*?
- 2) Какие гарантии предоставляет статус гражданина?
- 3) Каковы основания приобретения гражданства?
- 4) Что вам известно о требованиях, которым должен соответствовать человек, желающий получить гражданство РФ?
- 5) Каковы основания прекращения гражданства РФ?
- 6) Укажите обстоятельства, способствующие возникновению двойного (множественного) гражданства.
- 7) Какие «неудобства» приносит статус двойного гражданства?
- 8) Как решается вопрос о двойном гражданстве в РФ?
- 9) Что характеризует статус иностранца?

Задания

1. Согласны ли вы с тем, что при решении вопроса гражданства детей российское законодательство стремится максимально учесть интересы ребёнка? Приведите аргументы, подтверждающие вашу точку зрения.
2. Иностранец, проживающий на территории России, решил стать гражданином нашей страны. В какой орган он должен обратиться с соответствующим заявлением? Какие аспекты его биографии являются значимыми при решении вопроса о предоставлении ему российского гражданства? Кто принимает решение о приёме в гражданство?
3. У родителей — граждан Российской Федерации родился ребёнок в период обучения в университете в США. Им были выданы документы, удостоверяющие принадлеж-

ность ребёнка к американскому гражданству. Гражданином какой страны будет считаться ребёнок в соответствии с законодательством России? Свой ответ аргументируйте.

4. Российский хоккеист, играющий в Канаде в клубе НХЛ, решил изменить своё гражданство. Ему было отказано в выходе из российского гражданства, так как он являлся свидетелем по уголовному делу, рассматриваемому в федеральном суде в Москве. Можно ли говорить о законности такого решения?

5. Гражданин Украины А. на протяжении многих лет проживает в небольшом российском городке, у него свой успешный бизнес. Его жена — гражданка РФ. Он соблюдает Конституцию РФ, исправно платит налоги, принимает активное участие в общественной жизни города, борется за его экологию. Как вы думаете, может ли он участвовать в выборах в Государственную Думу? в выборах органов местного самоуправления?

Мысли мудрых

«Гражданином в общем смысле является тот, кто причастен и к властвованию и к подчинению».

*Аристотель (384—322 до н. э.),
древнегреческий философ*

«Будь гражданином, ибо родина нужна для твоей безопасности, для твоих удовольствий, для твоего благополучия».

*К. Гельвеций (1715—1771),
французский философ*

§ 29. Избирательное право

Могут ли выборы быть без выбора? Является ли голосование гражданина на выборах его участием в управлении страной? Может ли женщина быть избрана Президентом РФ?

Вы знаете, что Конституция РФ закрепляет политическое право каждого гражданина участвовать в управлении государственными и общественными делами.

Напомним, что это право реализуется в формах представительной и непосредственной демократии. При представительной демократии власть народа осуществляется через избранных им представителей. При непосредственной демократии граждане напрямую выражают свою волю, например, на референдумах, при обсуждении законопроектов и пр. В настоящее время самой массовой формой непосредственной демократии являются выборы в органы государственной власти и местного самоуправления.

Значение и разновидности выборов в РФ

В России, как известно, постоянно происходят разного рода выборы. Избираются руководящие органы в партиях, акционерных обществах, кооперативах. Избираются также коллегиальные органы и руководители некоторых учреждений, например художественные советы театров, ректоры вузов. В таких выборах участвует определённый круг лиц, принадлежащих к данному общественному объединению, коллективу.

Иное дело — выборы в **государственные и муниципальные органы**. По своему характеру они **публичны**. Здесь избиратели, прежде всего граждане, имеют правовую связь с государством или территориальным публичным коллективом (органом местного самоуправления).

Значение публичных выборов в том, что они, во-первых, являются важным средством решения вопроса о власти, систематического обновления властных структур. «Выборы, — как подчёркивал австрийский философ К. Поппер, — предполагают право смешать правительства, не применяя насилия». Во-вторых, через выборы выявляются те предвыборные заявления и программы кандидатов, политических партий, которые в наибольшей степени отвечают интересам и потребностям народа. Таким образом определяется направление законодательной деятельности и деятельности высших должностных лиц. В-третьих, выборы способствуют приобщению рядовых граждан к политике, их политическому просвещению и воспитанию. Даже политически пассивные в повседневной жизни люди в день выборов становятся, по выражению немецкого философа М. Вебера, «политиками по случаю». В-четвёртых, посредством выборов государственная и муниципальная власть приобретает легитимность, т. е. признаётся членами общества как правомерная официальная власть.

Публичные выборы различаются *по объекту, масштабам (уровням), характеру, срокам и пр.*

В России проводятся выборы *президентские, парламентские, в органы местного самоуправления* (основанием этого деления выступает объект выборов). Выборы осуществляются в масштабе всей страны (*федеральный уровень*), в масштабе субъектов РФ (*региональный уровень*), в масштабе муниципальных образований (*местный уровень*).

На всех уровнях проводятся выборы *коллегиальных органов*, например в Государственную Думу, законодательное собрание субъекта Федерации, совет муниципального образования. Осуществляются выборы и *единоличных органов* (должностных лиц), например Президента РФ и др.

Выборы могут быть проведены в установленные законом сроки (*очередные выборы*) и как *досрочные*, например в случае распуска Государственной Думы или досрочной отставки Президента РФ. Возможно совмещение федеральных, региональных и местных выборов. Не разрешается сдвигать сроки выборов более чем на один год (*отсроченные выборы*). Если по каким-либо причинам выборы не дали результата (признаны несостоявшимися или недействительными — ни один из кандидатов не избран и т. п.), то назначаются *повторные выборы*.

Выборы бывают *полными и частичными*. В первом случае весь состав коллегиального органа обновляется целиком, во втором — используется порядок ротации, т. е. обновление происходит по частям. Например, Законодательное собрание Вологодской области избирается сроком на четыре года, но половина депутатов обновляется на выборах через два года.

Подчеркнём, что в России используется территориальный принцип выборов, т. е. по избирательным округам (а не по месту работы — производственным округам). Порядок и проведение выборов определяются избирательным правом.

Сущность избирательного права

Избирательное право является частью конституционного права и рассматривается в двух смыслах: широком (объективном) и узком (субъективном).

В *объективном смысле избирательное право* представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих порядок выборов представительных органов и выборных должностных лиц государства, а также органов местного самоуправления. Они содержатся в различных источниках, среди которых особое место принадлежит Конституции РФ, конституциям республик в составе РФ,

уставам краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Например, в Уставе Московской области (1995) закрепляется право досрочного отзыва депутата Законодательного собрания, не оправдавшего доверие избирателей.

Детально регламентируют организацию и порядок проведения выборов федеральные законы и законы субъектов РФ. К законам федерального значения относятся, например, следующие нормативные акты: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», «О выборах Президента РФ», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», «О политических партиях». Эти документы подверглись начиная с 2004—2005 гг. существенным изменениям и дополнениям. Так, в регионах введён новый порядок избрания глав администрации — губернаторов, мотивированный необходимостью укрепления единой вертикали исполнительной власти в стране. Если раньше губернаторы избирались напрямую населением региона, то теперь их кандидатуры утверждаются региональными парламентами по представлению Президента РФ. Корректировка избирательного законодательства изменила также правила формирования Совета Федерации и выборов в Государственную Думу, суть которых будет изложена ниже.

В широкий круг источников избирательного права входят, помимо перечисленного, соответствующие указы и распоряжения Президента РФ, акты глав администрации субъектов РФ.

Некоторые вопросы организации и проведения выборов регулируются нормативными документами Государственной Думы и Центральной избирательной комиссии: постановлениями, инструкциями, методическими рекомендациями и пр.

В узком (*субъективном*) смысле **избирательное право** — это политическое право гражданина избирать (активное) и быть избранным (пассивное) в органы государственной власти и местного самоуправления. Напомним, в России гражданин имеет право избирать с 18 лет, право быть избранным в представительный орган местного самоуправления — с 18 лет, в Государственную Думу РФ, законодательный (представительный) орган субъекта Федерации — с 21 года, в Совет Федерации — с 30 лет, а в Президенты страны — с 35 лет.

Принципы проведения выборов в Российской Федерации

Граждане РФ участвуют в выборах на основе демократических принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Всеобщее избирательное право означает, что все граждане, достигшие на день голосования определённого возраста, могут избираться и быть избранными независимо от пола, национальности, языка, социального и имущественного положения, профессии, образования и других факторов. Противоположностью этого принципа является принцип ограниченного избирательного права. Он предполагает введение избирательных цензов (ограничений). Например, Конституция РСФСР 1918 г. лишила избирательных прав лиц, использующих наёмный труд с целью извлечения прибыли, живущих на нетрудовые доходы, частных торговцев и коммерческих посредников, священников, бывших служащих царской полиции.

Напомним, что возраст для активного избирательного права составляет 18 лет. Именно в этом возрасте граждан согласно Конституции РФ может самостоятельно осуществлять полный объём прав и обязанностей. При реализации пассивного избирательного права требования к возрасту, как мы выяснили, повышаются (за исключением органов местного самоуправления), ибо для политического руководства необходим жизненный опыт.

Право на участие в выборах дают документы, удостоверяющие российское гражданство: паспорт, военный билет и пр.

Иностранные граждане не могут избирать и быть избранными в федеральные органы власти и органы субъектов Федерации. Вместе с тем иностранцы, постоянно проживающие в РФ и уплачивающие налоги, вправе избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в местном референдуме.

Лишены права участия в выборах граждане, признанные судом недееспособными (т. е. те, кто по умственному, психическому состоянию не может осуществлять свои права) или содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы.

Равное избирательное право. Этот принцип означает, во-первых, что все граждане участвуют в выборах на равных основаниях. Ни один избиратель не имеет каких-либо преимуществ перед другими. Во-вторых, каждый избиратель имеет равное число голосов. Упрощённо эта формула звучит так: «Один избиратель — один голос». Например, каждый участник референдума, на который

вынесен тот или иной вопрос, будет иметь только один голос, ибо он может выбрать из ряда предложенных альтернатив только один ответ. Другой пример. Избираются 15 депутатов одной из районных управ города Москвы, а в списке, предложенном избирателю, значатся 23 фамилии кандидатов. В этом случае каждый избиратель имеет столько голосов, сколько депутатов подлежит избранию, т. е. избиратель вправе выбрать 15 фамилий. В-третьих, голоса всех избирателей имеют одинаковый (равный) вес. Значит, избирательные округа должны быть примерно равными по числу избирателей или должны соблюдаться определённые пропорции между числом депутатов, избираемых от округа, и численностью в нём избирателей.

Иное дело — неравное (куриальное) избирательное право, о котором вы знаете из курса отечественной истории. Напомним его суть. Избиратели разделяются на несколько курий-разрядов. Каждая из курий независимо от её численности выбирает заранее установленное количество депутатов. Тем самым отдельные курии имеют по сравнению с другими льготы. Так, Конституции РСФСР 1918 г. и СССР 1924 г. предоставляли льготы городам в ущерб деревне, а именно: делегат на Всероссийский или Всесоюзный съезд Советов выдвигался от 25 тыс. городских жителей и 125 тыс. сельских.

Прямое избирательное право означает, что граждане избирают представительные органы и должностных лиц непосредственно путём прямого голосования. Прямыми выборами в России избираются, например, Государственная Дума РФ; законодательные собрания субъектов РФ; представительные органы муниципальных образований; Президент РФ; президенты республик в составе РФ, где введена президентская форма правления; мэры городов и др.

Подчеркнём, что при косвенных выборах избиратели голосуют не напрямую, а за лиц, которым отведена роль выборщиков. В настоящее время в России эту роль выполняют законодательные собрания (парламенты) субъектов РФ. Они не только утверждают в должности губернаторов, кандидатуры которых представляет Президент РФ, но и избирают часть членов Совета Федерации. Другая его часть согласно закону (2004) формируется из представителей, назначенных главами исполнительной власти субъектов РФ (губернаторами, президентами и др.).

Напомним, что с 1 января 2011 г. вступил в силу новый закон, по которому Совет Федерации формируется из депутатов, избранных в законодательные собрания субъектов Российской Федерации, или из депутатов представительных органов муниципальных образований,

благодаря чему в верхней палате российского парламента будут работать граждане, прошедшие процедуру публичного избрания, представляющие не только органы власти субъекта Федерации, но и, самое главное, непосредственно его население.

Косвенное избирательное право широко применяется и в других государствах. В частности, граждане США избирают выборщиков, а последние — президента страны.

Тайное голосование (в отличие от открытого) означает, что воля голосующего остаётся неизвестной другим лицам. Тем самым исключается возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя или давления на него. Ему предоставляется возможность использовать особую комнату или закрытую кабину для заполнения избирательного бюллетеня. Выйдя из кабины, голосующий опускает бюллетень в ящик (урну) для голосования.

Помимо изложенных, другими принципами избирательного права являются свобода и альтернативность выборов, добровольное участие в них.

Альтернативность выборов означает реальную возможность выбора из нескольких предложенных кандидатов или партийных списков кандидатов.

Добровольность выборов состоит в том, что никто не вправе воздействовать на гражданина, принуждать его к участию или неучастию в выборах. Вместе с тем участие в выборах — гражданский долг человека. «Каждый гражданин, — отмечал древнегреческий философ Аристотель, — должен по мере возможности направлять свои стремления к тому, чтобы быть в состоянии властвовать над своим собственным государством». Личное участие в выборах даёт возможность каждому из нас взвесить все «за» и «против», прежде чем оказать доверие тому или иному претенденту на власть. И если к власти приходят не самые достойные, компетентные и ответственные люди, то в этом есть и наша вина.

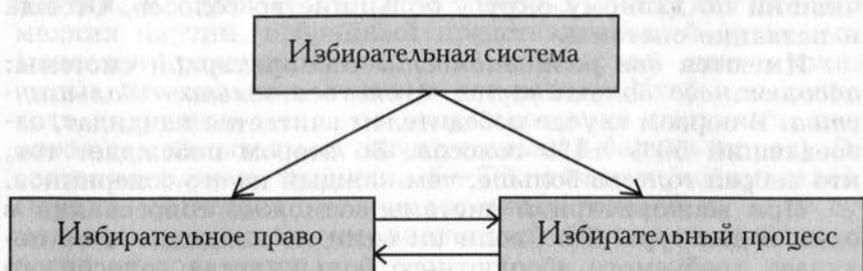
Положения, связанные с выборами, относятся и к другим формам голосования граждан-избирателей, например к референдуму, отзыву депутата.

Избирательная система

Мы выяснили, что избирательное право в широком смысле представляет собой совокупность правовых норм о порядке выборов.

На базе избирательного права осуществляется **избирательный процесс** — совокупность действий по избранию депутатов представительных органов и выборных должностных лиц.

Избирательный процесс имеет несколько стадий (этапов). Они будут подробно рассмотрены в следующем параграфе, а сейчас подчеркнём, что избирательное право и избирательный процесс являются двумя взаимосвязанными элементами избирательной системы (см. схему).



Под избирательной системой понимается порядок выборов в представительные учреждения и выборных должностных лиц, а также определения результатов голосования.

Существуют два основных типа избирательных систем: мажоритарный (от франц. *majorité* — большинство) и пропорциональный. На основе сочетания мажоритарных и пропорциональных способов выборов сложился мажоритарно-пропорциональный (смешанный) тип избирательной системы.

В настоящее время в России действуют в основном мажоритарная и пропорциональная избирательные системы. По мажоритарной системе избирается Президент РФ и большинство органов местного самоуправления, а по пропорциональной — депутаты Государственной Думы. Региональные органы власти РФ сами определяют, по какой системе проводить выборы в представительный орган, отдавая зачастую предпочтение смешанной избирательной системе, т. е. одна половина депутатов законодательных собраний РФ избирается по мажоритарной системе, другая половина — по пропорциональной.

В соответствии с мажоритарной системой вся территория страны разбивается на территориальные округа. От каждого округа избирается либо один депутат (одномандатные округа), либо два депутата и более (многомандатные округа).

Принципиальную роль играют размеры избирательных округов. Они должны насчитывать по возможности одинаковое число избирателей. В противном случае нарушается, как отмечалось выше, принцип равенства избирательных прав граждан. При мажоритарной системе изби-

ратели голосуют за личность того или иного кандидата, хотя при этом может быть обозначено, какую партию он представляет. И наконец, мажоритарная система основана на таком порядке определения результатов голосования, при котором избранным считается кандидат, получивший по данному округу большинство голосов. Отсюда и название системы.

Имеются две разновидности мажоритарной системы: абсолютного большинства и относительного большинства. В первом случае победителем считается кандидат, заевавший 50% +1% голосов. Во втором побеждает тот, кто набрал голосов больше, чем каждый из его соперников.

При мажоритарной системе возможно голосование в один и два тура. Так, если ни один из кандидатов не получает требуемого абсолютного большинства голосов, то назначается второй тур выборов. Участвуют во втором туре только два кандидата, набравшие в первом туре наибольшее число голосов.

Мажоритарная избирательная система широко применяется в России на выборах, например, в органы местного самоуправления: собрания, думы городов и районов.

Суть пропорциональной системы в следующем. Территория страны чаще всего объявляется единым избирательным округом, хотя возможны и исключения. Выборы проводятся только на партийной основе. Политические партии выдвигают списки своих кандидатов. Избирателю предлагается проголосовать только за один из таких списков. По существу, они голосуют не за личность, а за партию. После подсчёта голосов партии получают число мест в представительном органе пропорционально числу отданых за них голосов. Упрощённо это выглядит так: если первая партия собрала 40% всех голосов, вторая — 20%, а третья — 10%, то каждая из партий может получить соответственно 40, 20 и 10% мест в парламенте. Иными словами, депутаты первой партии будут иметь численное превосходство по сравнению с другими партиями.

Подчеркнём, что и мажоритарная и пропорциональная системы не являются идеальными. Каждая из них имеет свои преимущества и недостатки. Так, при мажоритарной системе возникают и упрочиваются, как правило, связи между кандидатом (в дальнейшем депутатом) и избирателями данного округа. Однако при этой системе победителем может стать кандидат, имеющий поддержку явного меньшинства избирателей. Например, если три кандидата (А, Б, В) набрали соответственно 25, 38, 35% голосов избирателей, то победит второй кандидат (Б). Голоса, отданные за первого (А) и третьего (В) кандидатов, пропадут, хотя в сумме они составляют 60%. Пропорциональ-

ная система в этом отношении более справедлива. С её помощью в органах власти представлена, как правило, реальная картина противоборства и расстановки политических сил. Вместе с тем она хорошо действует в тех странах, где на выборах соперничают две — четыре крупные партии. В странах же, где в выборах участвуют десятки мелких партий, избранный представительный орган оказывается раздробленным на множество депутатских групп, что сильно осложняет его работу. Чтобы не допустить получение мандатов «карликами» партиями, вводится так называемый заградительный барьер (порог). Он составляет, как правило, 5—7% голосов избирателей. Партии, не набравшие нужное число голосов, т. е. не сумевшие преодолеть установленный барьер, в выборный орган не попадают.

Подчеркнём, что в России в течение десяти лет выборы в Государственную Думу осуществлялись по смешанной избирательной системе. Из 450 депутатов половина (225) избиралась по мажоритарной системе, другая половина (225) — по системе пропорциональной. С 2005 г. введены новые правила, согласно которым нижняя палата российского парламента избирается *только по партийным спискам*. По мнению разработчиков закона, изменение принципов выборов будет способствовать усилению роли партий в обществе, поможет формированию в Российской Федерации подлинной многопартийной системы.

Итак, мы рассмотрели типы и значение публичных выборов, сущность избирательного права и его роль в избирательной системе. В заключение подчеркнём, что избирательное право является теоретико-юридической составляющей избирательной системы. Избирательный процесс представляет её практическо-организационную составляющую.

Вопросы для самопроверки

- 1) В чём значение выборов? 2) Какие типы выборов вам известны? 3) В чём сущность и значение избирательного права? 4) Что такое избирательная система? 5) Каковы различия мажоритарной и пропорциональной избирательных систем?

Задания

1. Оцените Конституции РСФСР 1918 г. и СССР 1924 г. с позиций демократических принципов избирательного права. Ответ поясните.
2. В Великобритании для получения права быть избранным требуется внести избирательный залог в виде круп-

ной суммы. Какой принцип избирательного права иллюстрирует приведённый факт?

3. В тексте параграфа при рассмотрении принципа косвенных выборов употребляется понятие «выборщик». Опираясь на изученное, дайте определение этому понятию.

4. Изобразите в виде схемы типы избирательных систем. Объясните, в чём особенности каждого из них.

5. Заполните в тетради таблицу «Типология публичных выборов в РФ».

№ п/п	Основания типологии	Типы выборов
1		
2		
3 (и т. д.)		

Мысли мудрых

«Есть уровень необразованности, при котором голосует не народ, а обманутая толпа».

*И.А. Ильин (1882—1954),
русский философ*

«Голосование не определяет ход событий, а решает, кто будет их определять».

*Дж. Уилл, современный
американский политолог*

§ 30. Избирательный процесс

С чего начинается любой избирательный процесс? Могут ли политические партии объединяться для победы на выборах в блоки и коалиции? Любая ли политическая партия, выдвинувшая свой список кандидатов, является участницей выборов? Что делать, если вы пришли голосовать, а ваша фамилия отсутствует в соответствующем списке избирателей?

Избирательный процесс, как вам известно, является практически-организационным элементом избирательной системы. Он базируется на избирательном праве и включает несколько последовательно осуществляемых стадий (этапов). Не случайно избирательный процесс называют избирательным правом в действии. Каковы же стадии избирательного процесса? В чём суть каждой из них?

Стадии избирательного процесса

Избирательный процесс делится на следующие стадии: назначение даты выборов; образование избирательных округов и избирательных участков; формирование избирательных комиссий; составление списков избирателей; выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты или на выборную должность; предвыборная агитация; голосование и установление результатов голосования. Большое значение в избирательном процессе имеет финансирование выборов и предоставление отчётов о расходовании средств на эти цели.

Каждая из стадий избирательного процесса имеет чёткие правовые основы, образующие динамику избирательных действий всех участников избирательной кампании. Что же такое избирательная кампания? Согласно закону под **избирательной кампанией** понимается деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования решения о проведении выборов до дня предоставления избирательной комиссией, организующей выборы, отчётов об итогах голосования и расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Обратите внимание на обозначенный в определении период избирательной кампании. Он включает все стадии избирательного процесса. В этой связи многие учёные рассматривают понятия «избирательный процесс» и «избирательная кампания» как синонимы. В то же время они отмечают, что до начала выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты или на выборную должность избирательная кампания разворачивается не в полной мере. Только на этом и последующих этапах она приобретает свой истинный смысл. Ведь целью любой избирательной кампании является обеспечение каждым претендентом на власть максимальной поддержки избирателей.

Рассмотрим подробнее стадии избирательного процесса.

Назначение даты выборов и начало избирательной кампании. Началом официальной избирательной кампании является назначение даты выборов. При этом обеспечивается соблюдение сроков полномочий выборного

должностного лица или органа. Как уже отмечалось, согласно поправкам к Конституции РФ (декабрь 2008 г.) срок полномочий Президента России увеличен с пяти до шести лет, а Государственной Думы РФ — с четырёх до пяти лет. В законах определено, кто имеет право назначать выборы. Например, выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации, а выборы Государственной Думы — Президентом РФ. В субъектах Российской Федерации дату выборов законодательного собрания назначает глава администрации субъекта. Аналогичный порядок действует и в муниципальных образованиях. Здесь главы муниципалитетов (высшие должностные лица) назначают дату выборов представительного органа власти. В свою очередь, представительный орган назначает дату выборов высшего должностного лица. Выборы назначаются, как правило, на первое или второе воскресенье марта или октября года, в котором истекает срок полномочий выборного органа прежнего созыва.

Образование избирательных округов и избирательных участков. При проведении выборов образуются *избирательные округа* — территория, от которой непосредственно гражданами избирается депутат (депутаты) или выборное должностное лицо (выборные должностные лица). Напомним, что избирательные округа могут быть *многомандатными* (от каждого округа выбирается несколько депутатов) и *одномандатными* (от каждого округа избирается только один депутат). А выборы Президента РФ, равно как и выборы депутатов Государственной Думы (согласно закону от 2005 г.), осуществляются по единому избирательному округу, которым является вся территория страны. Не случайно этот единый избирательный округ получил название федерального округа.

В отличие от избирательного округа, который является единицей избрания, *избирательный участок* — это территориальная единица, образуемая для проведения голосования и подсчёта голосов. Участки создаются в пределах избирательного округа и не должны пересекать его границ. Они обычно располагаются в каком-либо общественном здании, чаще всего в здании школы. Избирательные участки должны включать не более 3 тыс. избирателей. В местах временного пребывания избирателей (в больницах, санаториях и пр.), в труднодоступных районах, на судах, находящихся в плавании, могут образовываться небольшие избирательные участки. Военнослужащие голосуют на общих избирательных участках. Однако в некоторых воинских частях согласно закону могут создаваться и отдельные участки. Каждому избирательному участку присваивается определённый номер. Списки изби-

рательных участков с указанием их границ, адресов и номеров публикуются в местной печати.

Формирование избирательных комиссий. Подготовку и проведение выборов в России призваны осуществлять избирательные комиссии: Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК РФ, Центризбирком), избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и др.) комиссии, участковые комиссии. Они формируются в основном органами государственной власти или местного самоуправления, но действуют независимо и самостоятельно от этих органов при их активной поддержке. Например, властные органы обязаны давать ответы избирательным комиссиям на их обращения, предоставлять помещения, транспорт, средства связи, сведения, необходимые для работы, и пр.

Деятельность избирательных комиссий осуществляется гласно и открыто под руководством Центральной избирательной комиссии РФ. Она назначается сроком на четыре года и включает 15 членов. Каждый из них должен иметь, как минимум, высшее юридическое образование, а лучше учёную степень в области права. Столь высокие требования к профессиональной подготовке членов Центральной избирательной комиссии обусловлены сложностью и ответственностью стоящих перед ней задач. Так, ЦИК РФ возглавляет реализацию федеральных целевых программ, связанных с проведением выборов, обучением избирателей, повышением уровня подготовки членов избирательных комиссий. Ею устанавливаются образцы или основные нормативы избирательных документов, издаются разъяснения и инструкции по применению федеральных законов о выборах, отменяются противоречащие закону постановления комиссий, рассматриваются жалобы избирателей. Иными словами, Центральная избирательная комиссия не только помогает другим комиссиям, но и контролирует их. Кроме того, она распределяет выделенные государством для выборов финансовые средства, а также эфирное время между соперниками на федеральных выборах. При этом проводится в жизнь принцип равенства всех участников предвыборного марафона.

Составление списков избирателей. Все граждане-избиратели заносятся в списки по участкам. Списки составляются избирательными комиссиями на основании данных, представляемых главой муниципального образования, командиром воинской части и др. Эти сведения направляются в участковые избирательные комиссии, проверяются и уточняются, после чего представляются для публично-

го ознакомления. Каждый гражданин может быть включён только в один список избирателей. При обнаружении неточностей, ошибок, пробелов избиратель вправе заявить об этом в участковую избирательную комиссию, которая в течение 24 часов с момента обращения (в день голосования — двух часов) должна принять решение и дать ответ заявителю. Решение может быть обжаловано в вышестоящей избирательной комиссии или в суде. Суд рассматривает заявление в трёхдневный срок, а в день выборов — немедленно.

Выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты или на выборную должность. Право выдвигать кандидатов для избрания в представительные органы (например, в Государственную Думу, законодательное собрание субъекта РФ, муниципальное собрание), на различные должности (например, Президента РФ) реализуется неодинаково. Всё зависит от статуса этих органов и должности. В целом таким правом пользуются граждане (включая самовыдвижение) и политические партии.

Для успешного функционирования и развития российских политических партий, усиления их роли в обществе в 2001 г. был принят Федеральный закон «О политических партиях», а в последующем — ряд поправок к нему. В своё время допускалось существование партий численностью 10 тыс. членов. Постепенно повышались нормативные требования к организации и деятельности партий. Начиная с 1 января 2007 г. партии, не отвечавшие требованиям закона, подлежали ликвидации по суду. Согласно внесённым в законодательство очередным изменениям в 2009 г. партия, в частности, должна насчитывать:

— с 1 января 2010 г. до 1 января 2012 г. — не менее 45 тыс. членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации она должна иметь региональные отделения численностью не менее 450 членов; в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 200 членов партии;

— с 1 января 2012 г. — не менее 40 тыс. членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации она должна иметь региональные отделения численностью не менее 400 членов; в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 150 членов.

Изменившиеся требования к партиям способствовали тому, что наиболее влиятельные из них стали ещё сильнее, а слабые прекратили своё существование и незаметно сошли с политической арены. В настоящее время на политической сцене России действуют несколько политических партий.

Большинство из них прошли испытание временем: не раз избирались в представительные органы власти, образуя устойчивые партийно-парламентские фракции.

Партии выдвигают кандидатов (списки кандидатов) на своих съездах и конференциях. Согласно новому законодательству кандидатом от партии может стать и беспартийный россиянин, если его поддержат 10 членов региональной ячейки, а затем его кандидатуру одобрит региональная конференция или федеральный съезд. Можно выдвинуть не более одного кандидата в представительный орган в каждом одномандатном округе. В многомандатных округах обычно закон разрешает выдвигать от партии большее число кандидатов, чем число кандидатских мест. Причина в том, что возможно сокращение числа кандидатов до голосования, снятие ими своих кандидатур.

Партийные списки имеют федеральную и региональную части. В первой указывается тройка лидеров партии, во второй — наиболее известные авторитетные граждане — члены партии. Состав партийных списков должен быть полностью открыт для избирателей. Выдвинутый кандидат (список кандидатов) регистрируется соответствующей избирательной комиссией. Для такой регистрации необходимо собрать установленное законом число подписей избирателей либо внести избирательный залог — определённую денежную сумму. Однако закон не всегда позволяет выбрать то или другое. Например, на выборах в Государственную Думу возможны оба варианта, а на выборах Президента РФ разрешён только сбор подписей. Партии, представленные в Госдуме, освобождаются от необходимости как сбора подписей, так и внесения залога — им достаточно представить свой список кандидатов.

Предвыборная агитация. Каждая партия или кандидат стремится завоевать как можно больше голосов избирателей. Предвыборная агитация — это и есть деятельность, имеющая целью побудить избирателей к участию в выборах, к голосованию за тех или иных кандидатов, те или иные списки кандидатов.

Кандидат, политическая партия выдвигают свою предвыборную программу (обещания) — совокупность положений, направленных на решение важных проблем страны, региона и пр. Она даёт представление избирателю о том, в каком русле будет осуществляться работа по улучшению его жизни в случае победы кандидата, партии на выборах. Не случайно между претендентами на власть идёт острая конкурентная борьба. Каждый стремится довести до избирателей положительную информацию о себе, своей программе и её преимуществах по сравнению с другими, ответить на критику со стороны своих оппонентов.

В период предвыборной агитации проводятся массовые мероприятия: собрания, шествия, публичные дискуссии, пресс-конференции. Широко используется политическая реклама, показываются видеофильмы о кандидатах, распространяются листовки и другие агитационные материалы. Закон запрещает размещать эту продукцию на памятниках и зданиях, представляющих историческую или архитектурную ценность. Запрещается также распространять и анонимные материалы.

При проведении агитации всем кандидатам, политическим партиям должны быть обеспечены *равные условия*. С этой целью им предоставляется одинаковый объём бесплатного эфирного времени на каналах радио и телевидения, а также одинаковый объём печатной площади в периодических изданиях. Наряду с выделенным бесплатным временем и печатной площадью претендент на власть может купить дополнительное время и печатную площадь за счёт средств из своего избирательного фонда. При этом также должны соблюдаться условия равенства: одинаковые цены, равное место в газете, приемлемое время суток для выхода в эфир.

Предвыборная агитация прекращается за сутки до дня голосования.

К сожалению, предвыборная борьба не всегда ведётся с соблюдением установленных правил. Регистрируется немало случаев их нарушений, в том числе дезинформация и попытки запутать избирателя.

Голосование и установление результатов голосования. Избиратель в день голосования приходит на избирательный участок, получает избирательный бюллетень и отмечает в нём тех, кого желает избрать. Он не вправе голосовать «против всех», ибо эта графа избирательного бюллетеня отменена. Бюллетени опускаются в урну для голосования. После завершения времени, отведённого на голосование, участковая избирательная комиссия под контролем наблюдателей распечатывает урны и производит подсчёт голосов.

Согласно поправкам к действующему законодательству ликвидирован порог явки избирателей. Иными словами, независимо от того, сколько избирателей придут на избирательные участки, выборы признаются состоявшимися.

Несостоявшимися будут признаны выборы, если: 1) ни один федеральный список кандидатов не получил 7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании; 2) все федеральные списки кандидатов получили в совокупности 60 и менее процентов голосов избирателей.

Выборы признаются *недействительными*, если нельзя с достоверностью установить волю избирателей из-за

нарушений, допущенных при проведении голосования или установлении итогов голосования. Недействительными могут быть признаны выборы и по решению суда.

Результаты выборов, как отмечалось в предыдущем параграфе, определяются в зависимости от избирательной системы. Напомним, что при пропорциональной системе выборов в Государственную Думу партии должны преодолеть 7%-ный барьер. Пока этот барьер не отменён, т. е. к распределению депутатских мандатов допускаются партии, набравшие 7% и более голосов избирателей. Вместе с тем по предложению Президента РФ законодательно закреплено, что партии, набравшие от 5 до 7% голосов избирателей, получают в парламенте страны 1—2 мандата. Один мандат получают те партии, за которые проголосовали от 5 до 6% избирателей, и два мандата — партии, набравшие менее 7%, но не менее 6% голосов. Эта новация является гарантией представительства интересов на федеральном уровне тех избирателей, кто пришёл на выборы и проголосовал за так называемые малые партии.

Однако их голоса исключаются при вычислении *избирательного частного* — количества голосов избирателей, приходящихся на один мандат. Простейший способ его определения состоит в том, что сумма голосов избирателей делится на 450 — число распределяемых депутатских мандатов. В случае передачи мандатов партиям, за которые проголосовали от 5 до 7% избирателей, сумма голосов избирателей будет делиться на число депутатских мандатов, оставшихся после передачи, например на 447, 448 или 449. Полученный результат и есть избирательное частное. Затем число голосов, полученных каждой партией, преодолевшей 7%-ный барьер, делится на выявленное избирательное частное. Полученная целая часть — число депутатских мандатов данной партии. Если при этом остаются нераспределённые мандаты, проводится их вторичное распределение. Оставшиеся мандаты передаются по одному тем партиям, у которых оказывается наибольшей дробная часть (остаток).

Распределение депутатских мандатов проводится дважды: сначала между партиями, а затем внутри партийных федеральных списков.

Итоги голосования официально публикуются соответствующей избирательной комиссией, в масштабе России — Центризбиркомом. Избранные депутаты регистрируются и им выдаются удостоверения. Избирательная комиссия, организующая выборы, представляет отчёт о расходовании средств бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Финансирование выборов

Подготовка и проведение выборов финансируются за счёт средств государственного бюджета (федерального или субъектов РФ). Кроме этого, каждый кандидат, политическая партия для проведения избирательной кампании создают свой избирательный фонд. Таким образом, в России установлено как государственное финансирование выборов, так и использование средств из негосударственных источников. Государственные средства делятся на две части. Одна используется избирательными комиссиями непосредственно или по их указаниям. Другая может передаваться избирательным объединениям и кандидатам в их избирательные фонды. Из каких же средств наряду с возможным финансированием государства формируется избирательный фонд? Во-первых, из собственных средств кандидата, избирательного объединения; во-вторых, из средств, выделенных кандидату выдвинувшим его объединением; в-третьих, из добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Размеры этих частей, их соотношение точно определены законодательством, а конкретные суммы назначаются избирательными комиссиями.

Избирательный фонд создаётся перед началом сбора подписей кандидата (списков кандидатов). Законодательно установлены и цели, на которые расходуются средства избирательного фонда. К ним относятся: финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей кандидата (списков кандидатов); предвыборная агитация; оплата труда граждан РФ за выполненные ими работы или оказанные услуги в связи с проведением избирательной кампании; оплата аренды помещений, оборудования, транспортных расходов и т. п.; внесение избирательного залога. Избирательные комиссии, кандидаты, партии обязаны вести учёт всех поступлений и расходов. Закон устанавливает предельную сумму фонда, которую можно израсходовать кандидату или партии, в том числе при повторном голосовании.

Ответственность за нарушение законодательства о выборах

За нарушение законодательства о выборах устанавливается гражданская, административная и уголовная ответственность.

Гражданская ответственность связана с неумышленным повреждением имущества избирательной комиссии, с умалением чести и достоинства кандидатов, других лиц в ходе избирательной кампании и т. п.

Административная ответственность предполагает штрафы. Они налагаются за нарушения тайны голосования, воспрепятствование свободному осуществлению избирательных прав, вмешательство в работу избирательных комиссий, уничтожение и повреждение законно распространяемых агитационных материалов и др.

Уголовная ответственность предусмотрена за подкуп, обман, насилие в отношении избирательных комиссий, умышленное уничтожение их имущества. Каются подлог и подделка избирательных документов, совершённые членом комиссии, другим должностным лицом, заведомо неправильный подсчёт голосов.

Вопросы для самопроверки

Итак, рассмотрены все стадии избирательного процесса. В дальнейшем, в курсе обществознания, мы вернёмся к этому материалу при изучении политических технологий избирателя.

- 1) Какие стадии избирательного процесса вам известны?
- 2) Что такое избирательная кампания? 3) Что такое избирательный залог? 4) Как осуществляется финансирование выборов? 5) Какие виды юридической ответственности предусмотрены за нарушение законодательства о выборах?

Задания

1. Изобразите в тетради в виде схемы стадии избирательного процесса и охарактеризуйте каждую из них.
2. Используя местную печать, другие средства информации, выясните, когда состоялись последние выборы в городе (селе и пр.), где вы живёте. В какие органы власти? Кто конкретно был избран? В чём суть предвыборных программ (программы) победителей (победителя)? Как осуществляются данные ими (им) обещания? На основе проведённого исследования сделайте небольшое сообщение на тему «Предвыборная программа народных представителей (представителя) в действии».
3. Вообразите, что вы участник выборов мэра города. По каким критериям вы оценивали бы кандидатов на эту должность и почему?
4. В выборах участвовало 5 партийных списков. Список партии А получил 126 тыс. голосов, партии Б — 94 тыс., партии В — 88 тыс., партии Г — 65 тыс., партии Д — 27 тыс. Всего по округу подано 400 тыс. голосов. Округ представлен в парламенте 8 депутатами. Определите избирательное частное (избирательную квоту) и число мест в парламенте каждой из партий.

5. Согласно законодательству о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предвыборной агитацией признаются:
- 1) призывы голосовать за федеральный список кандидатов или против него, либо за кандидата (кандидатов) или против него (них), либо против всех федеральных списков кандидатов;
 - 2) выражение предпочтения какой-либо политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, какому-либо кандидату (каким-либо кандидатам), в частности указание на то, за какую политическую партию, какой федеральный список кандидатов, какого кандидата (каких кандидатов) будет голосовать избиратель;
 - 3) описание возможных последствий допуска того или иного федерального списка кандидатов к распределению депутатских мандатов;
 - 4) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о какой-либо политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах) в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;
 - 5) распространение информации о деятельности кандидатов, не связанной с их профессиональной деятельностью или исполнением ими своих служебных (должностных) обязанностей;
 - 6) деятельность, способствующая формированию положительного или отрицательного отношения избирателей к политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, кандидату (кандидатам).

Приведите примеры, иллюстрирующие эти положения закона. Как конкретно вы применили бы их, если бы вам пришлось участвовать в предвыборной агитации.

Мысли мудрых

«Избирательный бюллетень сильнее пули».

*А. Линкольн (1809—1865),
16-й президент США*

«Выборный человек является представителем не только своих избирателей, но и тех, которые его не выбирали».

*Б. Н. Чичерин (1828—1904),
русский философ и правовед*



Министерство
образования и науки
 Российской Федерации

Федеральное государственное
 бюджетное образовательное учреждение
 профессионального образования в городе
 Москва и Московской области
 «Московский институт
 информационных технологий

и радиотехники им. М. В. Калашникова»

Учебное издание

Серия «Академический школьный учебник»

Боголюбов Леонид Наумович

Лукашева Елена Андреевна

Матвеев Александр Измайлович и др.

Право

10 класс

Учебник для общеобразовательных учреждений

ПРОФИЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

Зав. редакцией *Л. А. Соколова*

Редактор *И. М. Закомолкина*

Художник *А. С. Побезинский*

Художественный редактор *С. Н. Болоболов*

Техническое редактирование

и компьютерная вёрстка *Л. М. Абрамовой, О. А. Карповой*

Корректоры *О. Н. Леонова, А. В. Рудакова*

Налоговая льгота — Общероссийский классификатор продукции ОК 005-93—953000. Изд. лиц. Серия ИД № 05824 от 12.09.01. Подписано в печать 15.09.10. Формат 60×90 $\frac{1}{16}$. Бумага офсетная. Гарнитура SchoolBookCSanPin. Печать офсетная. Уч.-изд. л. 16,26 + 0,43 форз. Тираж 15 000 экз. Заказ № 31847.

Открытое акционерное общество «Издательство «Просвещение». 127521, Москва, 3-й проезд Марьиной рощи, 41.

Отпечатано в ОАО «Саратовский полиграфкомбинат». 410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 59. www.sarpk.ru



Никто не должен быть умнее законов.

Нет преступления без указания закона.

Никого нельзя наказывать без вины.

Наказание соразмерно преступлению.

Правосудие укрепляет власть.



Российская академия наук
Российская академия образования
Издательство «Просвещение»

Академический школьный учебник

ПРОФИЛЬНЫЙ
УРОВЕНЬ



Основой учебно-методического комплекта по курсу
«Право» для 10–11 классов (профильный уровень)
являются:

Учебник «Право». 10 класс / Под ред. Л.Н. Боголюбова,
Е.А. Лукашевой, А.И. Матвеева

Учебник «Право». 11 класс / Под ред. Л.Н. Боголюбова,
Т.Е. Абовой, А.И. Матвеева

Программа «Право» А.И. Матвеева

ISBN 9 78-5-09-020402-6


ПРОСВЕЩЕНИЕ
ИЗДАТЕЛЬСТВО