

А.М. АРБУЗКИН

ОБЩЕСТВОЗНАНИЕ

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

Учебное пособие

Издание одиннадцатое, переработанное и дополненное



Москва
Зерцало-М
2019

ББК 67
УДК 340
А 79

А 79 Арбузкин А. М.

Обществознание. Часть вторая: Учебное пособие. 11-е изд., перераб. и доп. — М.: ИКД «Зерцало-М», 2019. — 376 с. (Классический университетский учебник).

ISBN 978-5-94373-438-0

Пособие по учебному курсу «Обществознание» подготовлено в соответствии с программой вступительных экзаменов в высшие учебные заведения гуманитарного профиля и рассчитано на абитуриентов, школьников, готовящихся к ЕГЭ по обществознанию, Олимпиадам по праву и обществознанию, а также тех, кто интересуется вопросами обществознания.

ISBN 978-5-94373-438-0

© А. М. Арбузкин, 2019

© ИКД «Зерцало-М», 2019

Интернет-магазин издательства «Зерцало»
<http://zercalo.net>

Арбузкин Александр Михайлович

ОБЩЕСТВОЗНАНИЕ

Часть вторая

ИКД «Зерцало-М»
(495) 689-75-36; (495) 689-72-45 (факс);
e-mail: laton@mail.ru

Подписано в печать 31.05.2018.

Формат 60х90/16. Печ. л. 23,5.

Тираж 700 экз.

Заказ № 1729.

Уважаемый читатель!

Перед Вами вторая часть пособия, являющаяся продолжением тех положений, которые содержатся в первой части, но уже применительно к российским реалиям. Вторая часть посвящена, прежде всего, таким темам, которые наиболее тесно связаны с правовым регулированием, которое характеризуется высокой подвижностью. Поэтому автор рекомендует пользоваться справочными поисковыми системами «Гарант», «КонсультантПлюс» и иными, чтобы отслеживать, по возможности, происходящие изменения. Правовой материал во второй части дается на день подписания издания в тираж.

Вторая часть разделена на главы, являющиеся продолжением соответствующих (одноименных) глав первой части. Поэтому при усвоении тех или иных тем следует объединять материал, содержащийся в обеих частях.

СОДЕРЖАНИЕ

Глава 28. Особенности политико-правовой системы России	7
§ 1. Отрасли права в России	7
§ 2. Политическая система современного российского общества. Общая характеристика	12
§ 3. Особенности проведения референдумов в РФ	18
§ 4. Особенности избирательного права и избирательной системы РФ	25
Глава 29. Конституционный статус личности в РФ	44
§ 1. Гражданство. Основания приобретения и прекращения гражданства РФ	44
§ 2. Конституционная правоспособность и дееспособность личности	52
§ 3. Конституционные принципы взаимоотношений государства и личности	53
§ 4. Конституционные права, свободы и обязанности личности в РФ	55
§ 5. Конституционные гарантии прав и свобод личности в РФ	57
Глава 30. Федеративное устройство России	61
§ 1. Состав Российской Федерации и основные начала федерализма в России.	61
§ 2. Конституционный статус России как федерации	64
§ 3. Конституционный статус субъектов Российской Федерации	65
§ 4. Органы государственной власти субъектов РФ	67
§ 5. Основы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ	73
§ 6. Проблемы совершенствования федеративных отношений в России	76

Глава 31. Федеральное Собрание Российской Федерации	80
§ 1. Структура Федерального Собрания и порядок формирования палат	80
§ 2. Функции и полномочия палат	91
§ 3. Основные парламентские процедуры. Законодательный процесс	95
Глава 32. Президент Российской Федерации	100
§ 1. Конституционные основы статуса Президента России и порядок его избрания	100
§ 2. Основные функции и полномочия Президента РФ	102
Глава 33. Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти	109
§ 1. Состав Правительства РФ и порядок формирования	109
§ 2. Функции и полномочия Правительства РФ	111
§ 3. Федеральные органы исполнительной власти	112
Глава 34. Судебная власть в РФ. Органы прокуратуры	118
§ 1. Принципы организации и деятельности органов судебной власти в РФ	118
§ 2. Судебная система в РФ. Общая характеристика	119
§ 3. Прокуратура и иные правоохранительные органы в РФ	132
Глава 35. Местное самоуправление в РФ	143
§ 1. Нормативно-правовая основа местного самоуправления в России	143
§ 2. Система органов местного самоуправления в РФ	146
Глава 36. Особенности регулирования экономических отношений в РФ	150
§ 1. Экономика России на современном этапе	150
§ 2. Особенности кредитно-денежной и бюджетно-налоговой политики России в текущий период	152
§ 3. Налоговая система в Российской Федерации	157
§ 4. Институт собственности. Право собственности в РФ	161
§ 5. Преобразование форм собственности в РФ. Национализация, разгосударствление, приватизация	170
§ 6. Защита права собственности в РФ	173
§ 7. Способы обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств	175
§ 8. Основные виды договоров, используемых в рыночных экономических отношениях в РФ	178

§ 9. Предпринимательская деятельность и ее формы в РФ	186
§ 10. Субъекты предпринимательской деятельности	188
Глава 37. Регулирование трудовых отношений в РФ	221
§ 1. Занятость и безработица в РФ	221
§ 2. Трудовой договор	228
§ 3. Права и обязанности работников и работодателей	246
§ 4. Общая характеристика отдельных институтов трудового права РФ	248
§ 5. Особенности регулирования труда несовершеннолетних в РФ	283
§ 6. Профессиональные союзы и их роль в обеспечении социально-трудовых прав работников	286
Глава 38. Особенности регулирования социальной и духовно-культурной сфер в России	290
§ 1. Россия — социальное государство	290
§ 2. Права и обязанности супругов по семейному праву России	304
§ 3. Права и обязанности родителей и детей в РФ	308
§ 4. Усыновление (удочерение) по семейному праву РФ	313
§ 5. Опекa и попечительство в РФ	315
§ 6. Государственная поддержка и защита семьи в РФ	318
§ 7. Свобода совести и религиозные объединения в России . . .	321
Глава 39. Характеристика отдельных видов юридической ответственности в РФ	325
§ 1. Уголовная ответственность	325
§ 2. Административная ответственность	335
§ 3. Гражданско-правовая ответственность	343
§ 4. Дисциплинарная ответственность	347
§ 5. Материальная ответственность работников и работодателей	352
§ 6. Конституционная ответственность	356
§ 7. Особенности юридической ответственности несовершеннолетних	357
Глава 40. Современное общество и экология	359
§ 1. Глобальные проблемы современности	359
§ 2. Основы экологического права РФ	365
Вопросы для самоконтроля ко второй части пособия	374

ГЛАВА 28. Особенности политико-правовой системы России

§ 1. Отрасли права в России

Понятие, структура и виды норм права и правовых институтов были рассмотрены в первой части настоящего пособия. Следует рассмотреть особенности отраслей российского права.

В ходе развития нормотворческого процесса и в результате проведенной систематизации права в российской системе права сложились следующие отрасли.

Конституционное право — это система правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с устройством государственной власти, определением основ правового положения личности, политико-территориальной организацией государства.

Предметом данной отрасли являются наиболее важные фундаментальные отношения, складывающиеся в связи с устройством системы государственной власти в стране, ее политико-территориальной организацией, определением положения личности в обществе и государстве. Отраслевым методом является императивный.

Основными источниками конституционного права России являются: Конституция РФ, Закон о поправке к Конституции РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты, содержащие конституционно-правовые нормы, а также нормативные договоры, конституционные обычаи и некоторые другие.

Административное право — система правовых норм, регулирующих управленческие отношения, возникающие в процессе формирования и осуществления организации деятельности органов государственного управления и местного самоуправления по исполнению законов и подзаконных актов в различных сферах и отраслях российского общества¹.

¹ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. М.: Зерцало, 2006. С. 15.

Предмет — отношения, складывающиеся в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, т.е. деятельности по исполнению законов посредством подзаконного регулирования. Метод — императивный.

Основные источники: нормы Федерального конституционного закона № 2-ФКЗ 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации», федеральные законы № 58-ФЗ 2003 г. «О системе государственной службы в Российской Федерации», № 79-ФЗ 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации», КоАП РФ 2001 г. и др.

Финансовое право — совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства для обеспечения бесперебойного осуществления задач и функций в каждый данный период его развития¹.

Предмет — отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования финансовых ресурсов государства и органов местного самоуправления. Метод — императивный.

Основные источники: Налоговый кодекс (1-я часть — 1998 г.; 2-я часть — 2000 г.), Бюджетный кодекс РФ 1998 г., а также федеральные законы о федеральном бюджете на очередной финансовый год и планируемый период, принимаемые ежегодно.

Уголовное право — система норм, определяющих принципы и основания уголовной ответственности, круг деяний, объявляемых преступными, виды и размеры наказания за них, основания освобождения от уголовной ответственности и наказания².

Предмет — отношения, складывающиеся в связи с совершением общественно опасных (преступных) деяний. Метод — императивный.

Основным источником является УК РФ 1996 г.

Уголовно-процессуальное право — совокупность норм, правил поведения, санкционированных государством и предназначенных для регламентации производства по уголовным делам³. Метод — импе-

¹ См.: Финансовое право: Учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева [и др.]; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: ТК Велби: Проспект, 2005. С. 22.

² См.: Уголовное право России. Общая часть: Учебник для вузов / Под ред. доктора юридических наук, профессора Н.Ф. Кузнецовой и доктора юридических наук, доцента И.М. Тяжковой. М.: Зерцало, 2005. С. 1.

³ См.: Уголовный процесс: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов / Под ред. К.Ф. Гуценко. М.: Зерцало, 2005. С. 16.

ративный. Предмет отрасли составляют отношения, складывающиеся в связи с расследованием, рассмотрением и разрешением уголовных дел.

Основной источник: УПК РФ 2001 г.

Уголовно-исполнительное право — система правовых норм, регулирующих порядок и условия исполнения и отбывания уголовных наказаний. Отношения, складывающиеся в связи с исполнением и отбыванием уголовных наказаний, и образуют предмет данной отрасли. Метод — императивный.

Основной источник: Уголовно-исполнительный кодекс (УИК) РФ 1997 г.

Гражданское право — система правовых норм, регулирующих имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на независимости и имущественной самостоятельности их участников, методом юридического равенства сторон в целях наделения частных лиц возможностями саморегуляции их деятельности по удовлетворению своих потребностей и интересов¹. Метод — диспозитивный.

Основные источники: ГК РФ (1-я часть — 1994 г.; 2-я часть — 1995 г.; 3-я часть — 2001 г.; 4-я часть — 2006 г.), федеральные законы № 208-ФЗ 1995 г. «Об акционерных обществах», № 14-ФЗ 1998 г. «Об обществах с ограниченной ответственностью» и др.

Земельное право — система правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением земельными ресурсами, а также с их охраной и рациональным использованием. Метод — императивный.

Основные источники: ГК РФ, Земельный кодекс РФ 2001 г. и др.

Гражданско-процессуальное право — совокупность расположенных в определенной системе процессуальных норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают между судом и участниками процесса при отправлении правосудия по гражданским делам². Метод — императивный.

Основные источники: ГПК РФ 2002 г., федеральные законы № 118-ФЗ 1997 г. «О судебных приставах», № 229-ФЗ 2007 г. «Об исполнительном производстве» и др.

¹ См.: Гражданское право. В 4 т. Т. I. Общая часть: Учебник / Отв. ред. проф. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 55.

² См.: Гражданский процесс: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. М.К. Треушников. М.: ОАО «Издательский Дом «Городец», 2006. С. 28.

Арбитражное процессуальное право — система процессуальных норм, регулирующих отношения, связанные с деятельностью арбитражных судов по защите нарушенного или оспариваемого права организаций и граждан-предпринимателей¹. Метод — императивный.

Основной источник — Арбитражный процессуальный кодекс РФ 2002 г.

Трудовое право — система правовых норм, регулирующих трудовые и иные непосредственно связанные с ними отношения. Предмет — общественно-трудовые отношения, возникающие в связи с непосредственной деятельностью людей в процессе труда и связанные с использованием наемного труда². Метод — преимущественно диспозитивный.

Основной источник: Трудовой кодекс 2001 г.

Право социального обеспечения — система правовых норм, регулирующих отношения по материальному обеспечению пенсионеров, инвалидов, иных нетрудоспособных лиц, безработных, потерявших кормильца, а также отношения по социальному обслуживанию населения.

Названные отношения образуют предмет данной отрасли. Метод — социально-алиментарных притязаний, состоящий в том, что государство, выполняя социальную функцию, оказывает социальные услуги, но при этом взимает платежи с граждан и юридических лиц в определенных размерах³.

Основные источники: федеральные законы 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и № 424-ФЗ «О накопительной пенсии»; 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» и № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании» и др.

Семейное право — система правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с заключением и расторжением брака, а также семейные отношения (между супругами, родителями и детьми и родственные отношения).

Перечисленные отношения образуют предмет. Метод — диспозитивный.

¹ См.: Арбитражный процесс: Учебник под ред. проф. М.К. Треушникова (электронная база «КонсультантПлюс»).

² См.: Трудовое право России: Учебник / Под ред. А.М. Куренного. М.: Юристъ, 2004. С. 25.

³ См.: Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения: Учебное пособие для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Книжный мир, 2000. С. 29–30.

Основные источники: Семейный кодекс РФ 1996 г.

Экологическое право — система правовых норм, регулирующих экологические отношения в целях предотвращения и устранения вредных последствий эксплуатации природных ресурсов и негативных химических, физических и биологических воздействий на окружающую среду, а также отношения по поводу обеспечения правового режима особо охраняемых природных территорий¹. Метод — императивный.

Основные источники: федеральные законы № 7-ФЗ 2002 г. «Об охране окружающей среды», № 52-ФЗ 1995 г. «О животном мире», Водный кодекс РФ 2006 г. и др.

Муниципальное право — комплексная отрасль отечественного права, состоящая из правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения в системе местного самоуправления, формы осуществления народом непосредственно и через органы местного самоуправления своей власти для самостоятельного решения вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, возможность участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных делегированных государственных полномочий, территориальную организацию и структуру местного самоуправления, а также гарантии его осуществления². Метод — императивный.

Основные источники: федеральные законы № 131-ФЗ 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», № 25-ФЗ 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.

Предпринимательское право — это комплексная интегрированная отрасль российского права, представляющая собой «совокупность правовых норм, связанных предметным единством, регулирующих на основе использования диалектического взаимодействия частноправовых и публично-правовых начал отношения в сфере организации, осуществления предпринимательской деятельности и руководства ею»³. Предмет данной отрасли составляют общественные отношения, связанные с организацией и осуществлением предпри-

¹ См.: Крассов О.И. Экологическое право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 28.

² См: Муниципальное право России: Учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин [и др.]; отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 12–13.

³ Предпринимательское право Российской Федерации / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М.: Юристъ, 2003. С. 20.

нимательской деятельности. Метод этой отрасли носит комплексный характер и включает как императивные, так и диспозитивные элементы.

Основные источники: ГК РФ, Налоговый, Бюджетный, Земельный кодексы РФ, иные федеральные законы, а также другие нормативные правовые акты.

Есть еще одна специфическая отрасль права, которая не входит в состав национальных отраслей права, но имеет очень важное значение в современном мире, — это международное право, понимаемое как система юридических норм, создаваемых государствами и другими субъектами международного права путем согласования их воли и регулирующих отношения, складывающиеся между государствами, а также отношения с участием международных организаций. Предметом международного права являются межгосударственные отношения, а также отношения с участием международных организаций. Метод — диспозитивно-координирующий.

Основные источники: Устав ООН 1945 г., Международная хартия прав человека, двух- и многосторонние конвенции.

Следует отметить, что некоторые отрасли права делятся на подотрасли. Подотрасль права представляет собой комплекс правовых институтов и норм, регулирующих в рамках соответствующей отрасли обособленную совокупность общественных отношений. Так, в рамках конституционного права обособляется подотрасль избирательного права. В рамках гражданского права выделяется право коммерческое, представляющее собой обособленный комплекс правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в сфере торговой деятельности¹. В экологическом праве обособляются подотрасли природоресурсного и природоохранительного права и т.п.

В научной литературе встречаются предложения об обособлении таких отраслей права, как торговое, банковское, таможенное, налоговое право. Но это пока не нашло общего признания.

§ 2. Политическая система современного российского общества. Общая характеристика

1. Основы политической системы российского общества закреплены в Конституции РФ 1993 г., содержащей положения о по-

¹ См.: Пугинский Б.И. Коммерческое право России. М.: Юрайт, 2000. С. 12–14.

литическом многообразии и основах деятельности общественных объединений. Так, ст. 13 Конституции РФ устанавливает: «...3. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность». Политическое многообразие выражается в том, что допускаются различные направления политической деятельности, агитация за или против любого политического течения, за или против кандидатов любых партий, участие в широком обсуждении вопросов, выносимых на референдумы, различных политических программ и т.п.

Конституция устанавливает равенство всех общественных объединений перед законом (ч. 4 ст. 13); гарантирует свободу деятельности общественных объединений в России (ст. 30). В то же время запрещается «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 вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни» (ч. 5 ст. 13).

Нормативно-правовую основу российской политической системы образуют также федеральные законы № 82-ФЗ 1995 г. «Об общественных объединениях»; № 10-ФЗ 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»; № 95-ФЗ 2001 г. «О политических партиях», а также избирательное законодательство и иные акты. Специфика политических отношений в России предопределила принятие Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» (№ 114-ФЗ 2002 г.).

2. Институциональную основу российской политической системы составляют государство и негосударственные организации, участвующие в политических отношениях. Роль и место государства в политической системе общества уже были показаны. Рассмотрим участие общественных объединений в политической системе российского общества. Федеральный закон № 82-ФЗ 1995 г. «Об общественных объединениях» закрепляет следующие организационно-правовые формы, в которых могут создаваться данные объединения: общественные организации, общественные движения, общественные фонды, общественные учреждения, органы общественной самодетельности, а также политические партии (ст. 7). По территориальному признаку различаются общероссийские объединения, действующие на территории более половины субъектов Российской Федерации, где имеются их структурные подразделения; межрегиональные, деятельность которых осуществляется на территории двух

и более субъектов; региональные — в пределах субъекта РФ и местные — в пределах муниципального образования.

Формы участия общественных объединений в политической деятельности различны. Одни из них наделены только правом на участие в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в случаях и порядке, установленных законом. Другие могут участвовать кроме этого еще и в выборах органов публичной власти. Так, согласно Федеральному закону № 67-ФЗ 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» непосредственно в выборах органов государственной власти (федеральных и субъектов Федерации) могут участвовать только политические партии или их структурные подразделения. А в выборах органов местного самоуправления — наряду с политическими партиями еще и общественные организации и общественные движения, уставы которых предусматривают участие в выборах (ст. 2). Следовательно, только такого рода общественные объединения можно отнести к собственно политическим (разумеется, вместе с государством).

Изменения, внесенные в 2012 году, ввели новую категорию общественных объединений — некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента. Под такой организацией понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных источников (государств, организаций, граждан) либо уполномоченных ими лиц или от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ), и которая участвует в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации (п. 6 ст. 2 ФЗ 1996 г. «О некоммерческих организациях»).

Законодательство устанавливает в ряде случаев прямые запреты на участие в политике некоторых форм объединений граждан. Например, в отношении религиозных организаций (Федеральный закон № 125-ФЗ 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях»), благотворительных организаций (Федеральный закон № 135-ФЗ 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»).

Особо важная роль в политической системе отводится политическим партиям. Рассмотрим их статус. Статус политических партий в

России регулируется Федеральным законом № 95-ФЗ 2001 г. «О политических партиях», избирательными законами и некоторыми иными актами. Согласно названному Федеральному закону под политической партией понимается «общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления» (ст. 3).

Закон предъявляет следующие требования к политической партии. Политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов РФ. Численность партии сначала не устанавливалась. Затем было установлено не менее 10 тыс., потом — 50 тыс. Начали снижать до 45 тыс., 40 тыс. С 2012 года в партии должно состоять не менее 500 человек. Еще одно требование к политической партии — ее руководящие и иные органы, региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться исключительно на территории РФ. В партию могут вступать только дееспособные граждане РФ, достигшие 18 лет. Гражданин может состоять только в одной партии.

Основными целями политической партии являются: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления; участие в выборах в указанные органы и в их работе.

Деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности (ст. 8). Запрещается создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. Кроме того, политическая партия не должна состоять из лиц одной профессии.

Политическая партия создается свободно, без разрешений органов государственной власти и должностных лиц на учредительном съезде.

Политическая партия и ее региональные отделения подлежат государственной регистрации в порядке, предусмотренном названным Федеральным законом.

Материальную основу деятельности политической партии составляют принадлежащее ей имущество, партийные взносы, доходы от предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности, добровольные пожертвования граждан и юридических лиц. В то же время закон ограничивает объем пожертвований, получаемых партиями. Общая сумма ежегодных пожертвований не должна превышать 4 миллиардов 330 миллионов рублей, а полученных региональным отделением — 86 миллионов 600 тысяч рублей.

Предусмотрена государственная поддержка политических партий, в том числе путем их государственного финансирования. Такая поддержка производится с 1 января 2004 г. и осуществляется по итогам участия политических партий в выборах в целях компенсации финансовых затрат политических партий за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном Федеральным законом. Общий объем средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, не может быть менее 20 рублей, умноженных на число избирателей, включенных в списки избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ либо выборах Президента РФ (ст. 33). Партии, принимавшие участие в выборах депутатов Государственной Думы, ежегодно получают поддержку в сумме 152 рубля, умноженных на число полученных этой партией голосов избирателей, а по итогам выборов Президента — единовременную выплату в размере 20 рублей, умноженных на число полученных голосов. Так, по итогам декабрьских выборов 2011 г., все партии, собравшие на выборах более 3% голосов, получили деньги из бюджета. «Единой России» досталось 648 млн руб., КПРФ — 252 млн руб., «Справедливой России» — 174 млн руб., ЛДПР — более 153 млн руб., «Яблоку» — 45 млн руб.¹

Следует отметить важное положение рассматриваемого Федерального закона. Он устанавливает, что только политические партии обладают правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. С другой стороны, партии обязаны участвовать в выборах. Неучастие партии в выборах любого уровня в течение семи лет подряд является основанием для ее ликвидации по решению Верховного Суда РФ (ст. 41).

¹ См.: «Коммерсантъ». 2012. 28 янв. Следует иметь в виду, что в тот период поддержка оказывалась в размере 20 рублей, умноженных на число голосов избирателей.

Политическая партия считается участвующей в выборах в одном из следующих случаев. Если от этой партии были выдвинуты и зарегистрированы:

- федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы;
- кандидат на должность Президента РФ;
- кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта РФ не менее чем в 10 процентах субъектов РФ;
- кандидаты или списки кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ не менее чем в 20 процентах субъектов РФ;
- кандидаты или списки кандидатов на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов РФ.

В 2010 г. в законодательство была включена норма, предоставившая политическим партиям, не представленным в Государственной Думе или в законодательном собрании субъекта РФ, право не менее одного раза в год участвовать в пленарных заседаниях названных представительных органов (ст. 26.2).

Современная партийная система России характеризуется следующими чертами. По данным Министерства юстиции РФ, по состоянию на 12 июля 2005 г. в список политических партий, имеющих право участвовать в выборах федеральных органов власти, было включено 39 партий, в октябре того же года — 37, в декабре 2006 г. — 25, в марте 2009 г. — 10. К парламентским выборам 2011 г. оставалось 7 партий: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Патриоты России», «Яблоко» и «Правое дело». Тенденция развития многопартийности в нашей стране выглядела весьма своеобразно. После снижения порога численности партийная система стала стремительно разрастаться. В середине 2017 г. число зарегистрированных партий превышало 70. Такой быстрый рост политической активности также нельзя назвать нормальным.

Развитию демократических начал российской политической системы будет способствовать Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», принятый в 2014 году. Он устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления. Такой контроль может осуществляться на добровольной основе гражданами как лично в качестве общественных инспекторов или общественных экспертов, так и в составе негосударственных некоммерческих организаций (общественных палат, советов, наблюдательных комиссий,

инспекций и т.п.). Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, а также в иных формах, не противоречащих закону. Итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, будут учитываться при оценке эффективности деятельности соответствующих органов и организаций.

Серьезным негативным фактором, существенно ослабляющим все сферы жизнедеятельности общества, является коррупция. В целях борьбы с этим социальным злом в последние годы был принят ряд федеральных законов, направленных на усиление ответственности в этой сфере и характеризующих современную политическую систему России. К ним относятся федеральные законы от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»; от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»; от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». Этими законами введен ряд ограничений и запретов, связанных с допуском к государственной или муниципальной службе, занятием должностей в органах государственной власти или местного самоуправления, а также в сфере избирательного права.

§ 3. Особенности проведения референдумов в РФ

В первой части настоящего пособия были рассмотрены общие вопросы такого вида прямой демократии, как референдум. Порядок проведения референдумов в России определяется Федеральным конституционным законом № 5-ФКЗ 2004 г. «О референдуме Российской Федерации», Федеральным законом № 67-ФЗ 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», соответствующими законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и иными нормативными правовыми актами.

Рассмотрим процедуру организации и проведения референдума на примере общероссийского референдума. Это урегулировано Фе-

деральным конституционным законом № 5-ФКЗ 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» (далее — ФКЗ о референдуме).

Под референдумом РФ понимается всенародное голосование граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения (ст. 1).

Референдум РФ проводится на всей территории РФ на основе всеобщего, равного, прямого и свободного волеизъявления при тайном голосовании. Каждый участник референдума РФ обладает равным числом голосов и голосует лично. Участие в референдуме является свободным и добровольным, контроль за волеизъявлением гражданина не допускается (ст. 2). Подробно эти принципы будут рассмотрены в связи с анализом избирательного права.

В референдуме РФ имеет право участвовать каждый гражданин РФ, достигший на день проведения референдума РФ 18 лет, в том числе и проживающий или находящийся в период подготовки и проведения референдума РФ за пределами территории РФ. Не имеет права участвовать в референдуме РФ гражданин РФ, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 2).

Закон устанавливает обязательность проведения референдума, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ. Общероссийский референдум проводится также в том случае, если международным договором РФ предусмотрено принятие нормативного акта или решение какого-либо вопроса референдумом. На общероссийский референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации или к совместному ведению РФ и субъектов РФ.

В то же время закреплён перечень вопросов, которые не могут выноситься на референдум: 1) об изменении статуса субъектов РФ; 2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий выборных органов власти и должностных лиц федерального уровня (Президент РФ, палаты Федерального Собрания РФ); 3) об избрании, о назначении на должность или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ; 4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; 5) об избрании, о досрочном прекращении полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором РФ, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых в соответствии с международным договором РФ; 6) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; 7) вопросы, отнесенные Конститу-

цией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Кроме того, общероссийский референдум не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции РФ, а также в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод.

ФКЗ о референдуме расширил перечень обстоятельств, исключающих назначение и проведение референдума. Общероссийский референдум не может назначаться и проводиться в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории РФ, а также в течение трех месяцев после их отмены (ст. 7). Кроме того, общероссийский референдум не назначается, а проведение назначенного референдума откладывается в случае введения в отдельных местностях РФ военного или чрезвычайного положения при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных Федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 7). Не допускается проведение общероссийского референдума также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории РФ в соответствии с решением, принятым уполномоченным федеральным органом, а также в течение последнего года полномочий Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, кроме случаев, когда референдум проводится по решению Конституционного Собрания или в соответствии с международным договором РФ (ч. 3 ст. 7). Инициатива о проведении референдума не может быть выдвинута в период между официальным опубликованием решения о назначении референдума и официальным опубликованием его результатов. Повторный референдум по тому же вопросу не может быть проведен в течение двух лет со дня официального опубликования результатов предыдущего референдума (ранее этот срок составлял один год).

Согласно ФКЗ о референдуме инициатива проведения референдума РФ принадлежит следующим субъектам: во-первых, не менее чем двум миллионам граждан РФ, имеющим право на участие в референдуме РФ, при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории РФ проживают не более 50 тысяч из них. Во-вторых, Конституционному Собранию, когда оно принимает решение о вынесении проекта новой Конституции на всенародное голосование. В-третьих, федеральным органам государственной власти — в случаях, предусмотренных международным договором РФ и Федеральным конституционным законом (ст. 14).

Для реализации инициативы граждан РФ должна быть создана инициативная группа, состоящая из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов РФ, причем каждая из региональных подгрупп должна насчитывать не менее 100 участников референдума, проживающих в соответствующем субъекте (ст. 15). Региональные подгруппы регистрируются в избирательной комиссии соответствующего субъекта РФ. В случае, когда региональные подгруппы будут зарегистрированы более чем в половине субъектов РФ, уполномоченные представители этих подгрупп на своем собрании принимают решение об обращении в Центральную избирательную комиссию РФ (далее — ЦИК РФ) о регистрации инициативной группы по проведению общероссийского референдума, причем такое решение должно быть принято не позднее двух месяцев со дня регистрации первой региональной подгруппы (ч. 19 ст. 15). ЦИК РФ по ходатайству собрания уполномоченных представителей регистрирует инициативную группу. Отказ в регистрации может быть обжалован в Верховный Суд РФ (ч. 25 ст. 15).

Следует отметить, что ФКЗ о референдуме предусматривает образование инициативной агитационной группы в целях проведения агитации по вопросам референдума. Инициативные агитационные группы могут создаваться либо участниками референдума, либо политическими партиями. В инициативную агитационную группу должно входить не менее 500 участников референдума, причем участник референдума может входить только в одну такую группу, а члены инициативной группы по проведению референдума не могут входить в состав инициативных агитационных групп. Инициативные агитационные группы подлежат регистрации в ЦИК РФ.

После регистрации инициативной группы начинается сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума, который должен быть завершен в течение 45 дней со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению референдума (ранее на это отводилось три месяца). Подписи собираются на территориях тех субъектов РФ, где зарегистрированы региональные подгруппы. Каждый участник референдума может ставить подпись в поддержку одной и той же инициативы проведения референдума только один раз. Подписи собираются в подписные листы, изготовленные по форме, утвержденной ФКЗ о референдуме. Общее количество подписей может превышать требуемое количество не более чем на 5%. Расходы на сбор подписей осуществляются за счет средств фонда референдума, создаваемого инициативной группой по проведению референдума.

Подписные листы передаются в ЦИК РФ не позднее 18 часов дня, в который истекает срок сбора подписей. ЦИК проверяет правильность сбора подписей в течение 30 дней со дня приема подписных листов. Проверке подлежат не менее 40% подписей от того количества подписей, которое требуется для реализации инициативы, т.е. от двух миллионов. По результатам проверки ЦИК РФ принимает соответствующее решение. В случае принятия решения об отказе в проведении референдума данная инициативная группа не может выступать повторно в течение года с предложением о проведении референдума РФ по тому же вопросу. Решение ЦИК РФ, подтверждающее инициативу проведения референдума, направляется Президенту РФ с одновременным уведомлением палат Федерального Собрания РФ.

Президент РФ в течение 10 дней со дня поступления к нему документов направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума по предложенному вопросу. Если Конституционный Суд РФ признает инициативу соответствующей Конституции РФ, Президент РФ в течение 15 дней со дня получения решения Конституционного Суда РФ назначает референдум. Днем голосования при этом может быть только воскресенье в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума. Голосование не может быть назначено на нерабочий праздничный или предпраздничный день, день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем (ч. 3 ст. 23).

Подготовку и проведение референдума РФ осуществляют комиссии референдума. ФКЗ о референдуме предусматривает следующие виды комиссий: ЦИК РФ; избирательные комиссии субъектов РФ; территориальные избирательные комиссии или избирательные ко-миссии муниципальных образований; участковые комиссии референдума. Могут также формироваться специальные территориальные комиссии для руководства деятельностью участковых комиссий, образованных на судах дальнего плавания, полярных станциях или за пределами РФ.

Функции и полномочия комиссий референдума аналогичны функциям и полномочиям избирательных комиссий, которые будут рассмотрены при анализе избирательного права. Следует отметить, что инициативная группа вправе назначить своего представителя с правом совещательного голоса в любые комиссии референдума.

Для обеспечения прав граждан на участие в референдуме составляются списки участников референдума. Порядок их составления

аналогичен составлению списков избирателей и будет рассмотрен в связи с анализом избирательного права.

Финансовое обеспечение подготовки и проведения референдума. Расходы, связанные с подготовкой и проведением референдума, осуществляются за счет средств бюджета. Эти средства поступают в распоряжение ЦИК РФ и распределяются далее между избирательными комиссиями субъектов РФ, территориальными и участковыми избирательными комиссиями. Бюджетные средства расходуются на дополнительную оплату труда членов комиссий референдума, материальное обеспечение деятельности этих комиссий, изготовление и хранение соответствующей документации и т.п.

Финансовое обеспечение процедуры сбора подписей, проведения агитации и иных расходов, связанных с проведением референдума, осуществляется за счет средств фондов референдума, образуемых инициативной группой, а также инициативной агитационной группой. Фонды референдума образуются за счет собственных средств членов инициативной группы по проведению референдума и инициативных агитационных групп, добровольных пожертвований политических партий, граждан и юридических лиц. Предельная сумма всех расходов из средств фонда референдума не может превышать 250 млн руб. Последний показатель начиная с 1 января 2006 г. должен был индексироваться с учетом уровня инфляции¹. Запреты относительно пожертвований в фонд референдума аналогичны запретам на пожертвования в избирательные фонды и будут рассмотрены далее.

Агитационный период по вопросам референдума начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и создания соответствующего фонда референдума и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, кроме изданий, учрежденных политическими партиями, членами инициативных групп, начинается за 30 дней до дня голосования. Агитация в день голосования и в предшествующий ему день запрещена.

Эфирное время и печатная площадь в периодических печатных изданиях предоставляются за плату. Предусмотрено бесплатное предоставление эфирного времени на каналах государственных организаций телерадиовещания в объеме, установленном законом.

¹ Однако пока индексация ни разу не была проведена. Видимо, власти предрежащие были твердо уверены, что индексация не потребуется, поскольку референдумов не будет. ВОТ ВЕДЬ КАК !!!

Голосование на референдуме проводится на участках референдума, которые образуются из расчета не более 3000 граждан на каждый участок референдума. Для обеспечения голосования гражданам, находящимся за рубежом, образуются участки референдума при руководителях дипломатических представительств или консульских учреждений РФ.

Голосование на референдуме проводится с 8 до 20 часов по местному времени. Допускается голосование по открепительным удостоверениям, досрочное голосование, а также голосование вне помещений участков референдума, что будет рассмотрено в связи с избирательным правом.

Первичный подсчет голосов осуществляется участковой комиссией референдума. О результатах голосования составляется протокол, направляемый в вышестоящую комиссию референдума. Все вышестоящие комиссии определяют результаты голосования по протоколам, полученным от нижестоящих комиссий.

Окончательные результаты голосования на референдуме определяет ЦИК РФ не позднее чем через 10 дней со дня проведения референдума. ЦИК РФ признает референдум РФ состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины участников референдума, внесенных в соответствующие списки.

Число граждан, принявших участие в голосовании, определяется по числу бюллетеней для голосования установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования.

Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании. ЦИК РФ признает результаты референдума недействительными, если итоги голосования признаны недействительными на части участков референдума, на которых списки участников референдума включают не менее чем 25% от общего числа участников референдума. В этом случае ЦИК РФ назначает повторное голосование, которое проводится не позднее чем через 30 дней со дня принятия ЦИК РФ решения о признании результатов референдума недействительными (ст. 81).

Официальное опубликование результатов референдума осуществляется ЦИК РФ в течение трех дней со дня подписания протокола о результатах референдума.

Принятое на референдуме РФ решение вступает в силу со дня официального опубликования ЦИК РФ результатов референдума. Оно является общеобязательным, не нуждается в дополнительном утверждении и действует на всей территории РФ. Это решение мо-

жет быть отменено или изменено не иначе, как путем принятия решения на новом референдуме РФ.

Если для реализации принятого на референдуме решения требуется издание нормативного правового акта, федеральный орган государственной власти, в компетенцию которого входит издание такого акта, обязан в течение 15 дней со дня вступления решения в силу, определить срок подготовки этого нормативного правового акта, который не должен превышать трех месяцев со дня принятия решения на референдуме (ст. 83).

§ 4. Особенности избирательного права и избирательной системы РФ

Нормативно-правовую основу избирательного права и избирательной системы в РФ составляют: Конституция РФ; федеральные законы № 67-ФЗ 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее по тексту — ФЗ «Об основных гарантиях»); № 19-ФЗ 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации»; № 20-ФЗ 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее по тексту — ФЗ «О выборах депутатов»). На уровне субъектов РФ действуют соответствующие законы субъектов.

ФЗ «Об основных гарантиях» определяет принципы избирательного права, к числу которых относятся: всеобщее, равное, прямое избирательное право, тайное голосование, свободное и добровольное участие в выборах, обеспечение избирательных прав российских граждан, проживающих за рубежом, обязательность выборов, альтернативность, открытость и гласность деятельности избирательных комиссий, смешанное финансирование выборов. Рассмотрим эти принципы более подробно.

Принцип всеобщего избирательного права означает, что любой гражданин РФ, достигший на день голосования установленного избирательным законом возраста, имеет право участвовать в выборах, т.е. избирать и избираться в органы власти. В то же время законодательством установлен ряд цензов¹.

Прежде всего — возрастной ценз, составляющий для активного избирательного права 18 лет на всех выборах. Для пассивного изби-

¹ Слово «ценз» (от лат. *census* — оценка, оцененное имущество) означает условие допущения лица к пользованию тем или иным правом.

рательного права возрастной ценз зависит от уровня выборов — для депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (далее по тексту — Государственная Дума) он составляет 21 год; для Президента РФ — 35 лет. На уровне субъектов РФ — для высшего должностного лица — 30 лет, для депутатов Законодательных собраний субъектов РФ — устанавливается законами субъектов РФ, но не выше 21 года. На муниципальных выборах возраст активного и пассивного избирательного права составляет 18 лет. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Установлен также ценз оседлости, означающий, что участвовать в выборах могут граждане, постоянно проживающие на соответствующей территории в течение определенного времени. Например, для кандидата на пост Президента РФ ценз оседлости составляет 10 лет.

Принцип всеобщности не исключает некоторых ограничений избирательных прав. Согласно Конституции РФ не имеют права избирать и избираться граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32). Кроме того, не имеют права быть избранными граждане РФ:

- имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства (указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором РФ (п. 3.1 ст. 4 ФЗ «Об основных гарантиях»);
- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;
- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;
- осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;
- осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности и имеющие на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;
- подвергнутые административному наказанию за пропаганду нацистской символики или нарушение правил предвыбор-

ной агитации (в течение срока административной наказанности);

- в отношении которых судом установлен факт нарушения законодательства о противодействии экстремистской деятельности или совершения действий, направленных на разжигание национальной, расовой, иной вражды и розни, если эти нарушения или действия имели место в течение последнего срока полномочий органа или должностного лица, выборы которых назначены.

Не имеют избирательных прав также иностранные граждане и лица без гражданства, за исключением иностранных граждан, постоянно проживающих в России, которые могут избирать и избираться в органы местного самоуправления, а также участвовать в местных референдумах, если это предусмотрено федеральным законом и международным договором РФ. Такие договоры заключены РФ, в частности, с Казахстаном, Туркменией, Киргизией, Арменией.

Принцип равного избирательного права означает, что все избиратели имеют равное количество голосов (это может быть один, два или более) и все участвуют в выборах на равных основаниях, т.е. депутаты избираются примерно от равного количества избирателей. Это обеспечивается тем, что избирательные округа охватывают приблизительно одинаковое число избирателей.

Прямое избирательное право выражается в том, что избиратели голосуют непосредственно за кандидата на выборную должность или список кандидатов. В этом случае говорят о прямых выборах. Бывают еще и косвенные выборы, когда на первом этапе формируются коллегии выборщиков или избирательные коллегии, члены которых на втором этапе голосуют уже за соответствующего кандидата или список кандидатов. Есть также и многоступенчатые выборы, когда формирование представительного органа производится в несколько этапов.

Принцип тайного голосования исключает контроль за волеизъявлением избирателя. Это обеспечивается оборудованием кабин для тайного голосования.

Принцип свободного и добровольного участия в выборах означает, что никто не может быть принужден к участию в выборах. Избиратель сам решает, голосовать за какого-либо кандидата или вообще не голосовать. В некоторых зарубежных странах установлен так называемый **обязательный вотум**, когда участие в выборах является обязательным и за отказ от участия может быть предусмотрено наказание.

Обеспечение избирательных прав российских граждан, проживающих за рубежом, выражается в том, что россияне, проживающие или временно пребывающие за пределами РФ, имеют возможность проголосовать на избирательных участках, образуемых при посольствах или консульских учреждениях РФ.

Обязательность выборов означает, что выборы должны проводиться в любом случае, запрещается заменять их иными процедурами, например, референдумом о продлении срока полномочий выборных органов или должностных лиц. Избирательными законами предусмотрено, что в том случае, если выборы не будут назначены в установленный срок уполномоченными органами, они проводятся соответствующими избирательными комиссиями.

Альтернативность выборов означает, что на одну выборную должность должны претендовать более одного кандидата. Этот принцип гарантирован ФЗ «Об основных гарантиях». В соответствии со ст. 38 этого Закона, если ко дню голосования число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат или список кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. В этом случае голосование проводится в ближайший установленный законом день, на который могут назначаться выборы. Однако допускается голосование по одной кандидатуре при проведении повторного голосования, а также на выборах депутатов органов местного самоуправления, если это предусмотрено законом субъекта РФ. При этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50% избирателей, принявших участие в голосовании (п. 33 и 35 ст. 38).

Принцип открытости и гласности деятельности избирательных комиссий состоит в том, что деятельность избирательных комиссий всех видов широко освещается в печати. Кроме того, в состав этих комиссий включаются представители избирательных объединений и зарегистрированных кандидатов, что расширяет возможности общественного контроля за их работой.

Под избирательным объединением понимается политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющее право участвовать в выборах соответствующего уровня.

При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, причем изменения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования (при проведении досрочных выборов — за шесть месяцев).

Гласность обеспечивается еще и тем, что в избирательную комиссию любого уровня каждое избирательное объединение, выдвинувшее кандидатов или список кандидатов, и каждый кандидат после их регистрации могут назначить наблюдателей (не более двух), которые ведут наблюдение за процедурами голосования и подсчета голосов.

Смешанное финансирование выборов означает, что расходы на проведение избирательной кампании финансируются как из соответствующих бюджетов (федерального, регионального, местного), так и за счет сбережений частных лиц.

Избирательные комиссии. Подготовку и проведение голосования на выборах и референдумах в РФ обеспечивают избирательные комиссии. В соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях» в РФ действуют: Центральная избирательная комиссия РФ (далее — ЦИК РФ), избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные, территориальные (районные, городские и др.) и участковые избирательные комиссии.

Рассмотрим порядок образования, функции и полномочия ЦИК РФ. Она состоит из 15 членов, назначаемых на пять лет. Пять членов назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных фракциями и иными депутатскими объединениями, а также депутатами Государственной Думы. Следующие пять членов ЦИК РФ назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ и высшими должностными лицами субъектов РФ. И последние пять членов ЦИК РФ назначаются Президентом РФ. Члены ЦИК РФ должны иметь высшее образование.

Члены ЦИК РФ избирают из своего состава тайным голосованием Председателя, заместителя Председателя и Секретаря ЦИК РФ. ЦИК РФ осуществляет следующие функции:

- а) контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

- б) разработку нормативов технологического оборудования, необходимого для работы комиссий;
- в) организацию распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями;
- г) распределение выделенных из федерального бюджета средств на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, осуществление контроля за их целевым использованием;
- д) оказание правовой, методической, организационно-технической помощи другим комиссиям;
- е) подведение окончательных итогов выборов в федеральные органы власти;
- ж) осуществление иных полномочий в соответствии с законами.

ЦИК РФ уполномочена также рассматривать жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов РФ и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме.

Избирательные комиссии субъектов РФ, так же, как и ЦИК РФ, действуют на постоянной основе. Их количественный состав определяется конституцией (уставом) соответствующего субъекта и не может быть менее 10 и более 14 человек. Половина членов этих комиссий назначаются законодательным органом государственной власти, другая половина — высшим должностным лицом субъекта РФ.

Избирательные комиссии муниципального образования формируются представительным органом местного самоуправления. Срок их полномочий составляет пять лет, а количественный состав определяется законом субъекта РФ или уставом муниципального образования.

Окружные избиркомы образуются в том случае, когда выборы проводятся по избирательным округам. Их количественный состав определяется федеральным законом или законом субъекта РФ. Полномочия этих комиссий заканчиваются через два месяца со дня официального опубликования результатов выборов, если не поступят жалобы на ее действия. Формируются эти комиссии избиркомом субъекта РФ, а комиссии по выборам в органы государственной власти субъекта РФ или местного самоуправления — вышестоящей избирательной комиссией.

Территориальные избирательные комиссии действуют на постоянной основе, срок их полномочий составляет пять лет. Формируются они избиркомом субъекта РФ.

Участковые комиссии до последнего времени формировались непосредственно для проведения выборов соответствующего уровня (федеральных, региональных или муниципальных). Но с ноября 2012 г. они становятся едиными для выборов любого уровня, формируются и действуют на постоянной основе со сроком полномочий пять лет. Кроме участковых комиссий, формируемых в труднодоступных местностях, за которыми сохраняется прежний статус, т.е. они формируются для проведения соответствующих выборов и прекращают действовать не ранее чем через десять дней после официального опубликования результатов выборов. В случае обжалования или опротестования итогов голосования полномочия этих участковых комиссий прекращаются после вынесения окончательного решения по существу жалобы (или протеста) вышестоящей комиссией или судом. Число членов участковых комиссий с правом решающего голоса устанавливается законом.

Участковые избирательные комиссии формируются территориальными избирательными комиссиями для обеспечения процесса голосования и подсчета голосов.

Избирательные комиссии субъектов РФ, муниципальных образований, окружные и участковые избирательные комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе и в законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта РФ. А комиссии муниципальных образований, окружные комиссии по выборам в органы государственной власти субъекта РФ и в органы местного самоуправления, территориальные и участковые комиссии формируются также на основе предложений, избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления. По предложениям названных лиц должно быть назначено не менее половины состава избирательных комиссий любого уровня.

Каждый зарегистрированный кандидат, а также политическая партия, список кандидатов которой зарегистрирован соответствующей избирательной комиссией, вправе назначить своего представителя в избирательную комиссию любого уровня с правом совещательного голоса¹.

¹ Совещательный голос дает право участвовать в заседаниях комиссии, знакомиться с документами, но не дает права голоса при принятии комиссией решений.

ФЗ «Об основных гарантиях» устанавливает ряд ограничений в отношении членов избирательных комиссий с правом решающего голоса. Так, не могут быть таковыми лица, являющиеся депутатами представительных органов, судьи, прокуроры, лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными, а также граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, и некоторые иные категории граждан¹. Кроме того, члены ЦИК РФ и избирательных комиссий субъектов РФ с правом решающего голоса, а также имеющие право решающего голоса члены иных избирательных комиссий, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, если они работают в указанных комиссиях на постоянной (штатной) основе, признаются, соответственно, государственными или муниципальными служащими и на них распространяются все запреты, установленные законодательством о государственной службе и о борьбе с коррупцией.

Специфика функций и полномочий участковых избирательных комиссий состоит в том, что они осуществляют непосредственную организацию голосования и подсчет голосов по избирательным бюллетеням, остальные комиссии определяют результаты выборов по представленным нижестоящей комиссией протоколам.

Избирательные округа и избирательные участки. Для проведения выборов образуются одномандатные или многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ. Одномандатным называется такой избирательный округ, от которого избирается один депутат, т.е. распределяется один депутатский мандат. Соответственно, от многомандатного округа избираются несколько депутатов (но не более пяти), а единым избирательным округом признается вся территория РФ, субъекта РФ или соответствующего муниципального образования.

Численность избирателей в одномандатном округе определяется по норме представительства, которая устанавливается путем деления общего количества избирателей на число распределяемых мандатов (количество депутатов в представительном органе).

¹ Следует иметь в виду, что Конституционный Суд РФ признал не соответствующим Конституции РФ положение данного Закона, согласно которому граждане РФ, имеющие вид на жительство в другом государстве, не могут быть членами территориальной избирательной комиссии (Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2010 г. № 14-П).

Так, на выборах депутатов Государственной Думы 18 сентября 2016 г. общее число избирателей, включенных в списки, составляло 110 061 200 человек. По одномандатным округам избиралась половина состава Государственной Думы, т.е. 225 депутатов. Следовательно, норма представительства составила $110\,061\,200 : 225 = 489\,160,889$.

Допускается отклонение от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30%¹. При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат с допустимыми отклонениями не более чем на 10, а в труднодоступных или отдаленных местностях — 15%.

Избирательные участки образуются для проведения голосования и подсчета голосов. Избирательный участок образуется из расчета не более чем три тысячи избирателей на один участок. Избирательные участки являются едиными для всех выборов, проводимых на соответствующей территории, а также для всех референдумов субъектов РФ и местных референдумов. Перечень избирательных участков и их границы подлежат уточнению в случаях:

- изменения границ муниципальных образований;
- изменения числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка (превышение трех тысяч ста человек или уменьшение до 50 и менее);
- в целях уменьшения или увеличения максимальной численности избирателей на избирательном участке, соответственно, до полутора тысяч или до трех тысяч;
- в целях обеспечения наибольшего удобства для избирателей с учетом ввода в эксплуатацию новых многоквартирных домов и жилых домов или необходимости замены помещений для голосования (п. 2.1 ст. 19 ФЗ «Об основных гарантиях»).

В труднодоступных местностях, а также в местах временного пребывания избирателей (корабли дальнего плавания, полярные станции, больницы, следственные изоляторы и т. п.) избирательные участки образуются не позднее чем за 30 дней, а при необходимости и за три дня до дня голосования.

¹ Перечень труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается законом субъекта Российской Федерации, вступившим в силу до дня официального опубликования решения о назначении выборов.

Составление списков избирателей. В целях реализации прав избирателей соответствующими комиссиями составляются списки избирателей на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей и представляемых органами местного самоуправления, командирами воинских частей (сведения о военнослужащих), руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений (сведения об избирателях, проживающих за пределами РФ).

В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане РФ, обладающие на день голосования активным избирательным правом. В списки избирателей включаются иностранные граждане, если в соответствии с международным договором РФ они имеют право на участие в выборах в органы местного самоуправления.

В списки избирателей при выборах в органы местного самоуправления не включаются военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, а также курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, если до призыва на военную службу они не проживали на территории соответствующего муниципального образования.

Гражданин РФ включается в список избирателей или участников референдума только на одном избирательном участке.

Внесенные в 2017 году изменения устанавливают, что при проведении выборов Президента РФ, выборов в органы государственной власти субъекта РФ, а также референдума субъекта РФ избиратель, участник референдума, который будет находиться в день голосования вне места своего жительства, может подать в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума заявление о включении в список избирателей, участников референдума по месту своего нахождения. Заявление подается только лично по предъявлении паспорта или с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг. Информация о включении избирателя в список по месту временного пребывания передается по каналам связи в избирательную комиссию по месту жительства этого избирателя и против его фамилии делается отметка о включении его в списки на другом участке. Срок подачи такого заявления устанавливается ЦИК РФ в пределах срока, который начинается не ранее чем за 45 дней до дня голосования и заканчивается в 14 часов по местному времени накануне дня голосования.

В этом случае голосование по открепительным удостоверениям и досрочное голосование не проводятся.

Территориальная комиссия передает не позднее чем за 10 дней до дня голосования списки избирателей участковым комиссиям, которые уточняют списки избирателей, и за 10 дней до дня голосования представляют эти списки для ознакомления и уточнения избирателям.

Гражданин РФ, обладающий активным избирательным правом, вправе заявить в участковую комиссию о невключении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей. Заявления рассматриваются в течение 24 часов, а в день голосования — в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования. Решение участковой комиссии может быть обжаловано в вышестоящую комиссию или в суд (по месту нахождения участковой комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования и в день голосования — немедленно.

Вносить какие-либо изменения в списки избирателей или участников референдума после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей запрещается (ст. 17).

Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов. Основные положения, касающиеся выдвижения и регистрации кандидатов или списков кандидатов, определены ФЗ «Об основных гарантиях». Граждане РФ, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением. Списки кандидатов формируются политическими партиями или их структурными подразделениями на партийных съездах или конференциях.

Не допускается выдвигать кандидата одновременно по нескольким избирательным округам. В то же время закон допускает выдвижение кандидата одним и тем же избирательным объединением по избирательному округу и в составе списка.

В федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, наряду с членами данной политической партии могут быть включены беспартийные граждане. Указанные лица могут составлять не более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов.

Каждый кандидат подает в избирательную комиссию заявление о согласии баллотироваться по округу или в составе списка и обязательстве в случае его избрания прекратить деятельность, несо-

вместимую со статусом депутата. Вместе с заявлением должны быть представлены сведения о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах. Если численность избирателей в округе не превышает пяти тысяч, то сведения о доходах не представляются, поскольку законом субъекта РФ не определено иное.

В поддержку выдвижения кандидатов могут собираться подписи избирателей. Количество подписей, необходимых для регистрации кандидатов, составляет 0,5% от числа избирателей в избирательном округе, но не менее 10 подписей. Количество подписей для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ, выдвинутого в порядке самовыдвижения, устанавливается законом субъекта, но в пределах от 0,5 до 2 процентов от числа избирателей. Подписи собираются только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат или список кандидатов. Право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину РФ, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет. Запрещается сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи. Если у кандидата имеется неснятая или непогашенная судимость, эти сведения должны указываться в подписном листе.

Количество представляемых для регистрации кандидата, списка кандидатов подписей избирателей может превышать необходимое для регистрации количество не более чем на 5 процентов. Если требуется менее 40 подписей, то превышение может составлять не более двух подписей.

Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20 процентов необходимого для регистрации количества подписей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жеребья).

Кандидатов в представительные органы муниципальных образований могут выдвигать избирательные объединения, не являющиеся политическими партиями. Выдвижение производится в том же порядке.

Регистрация кандидата (списка кандидатов) производится без сбора подписей избирателей, если они выдвинуты политической партией или ее региональным отделением. Однако федеральным за-

коном предусмотрен сбор подписей для регистрации кандидата на пост Президента РФ.

Финансирование выборов. В соответствии с принципом смешанного финансирования финансирование выборов осуществляется как из средств соответствующего бюджета, так и за счет средств самих кандидатов, выдвинувших их политических партий, а также за счет добровольных пожертвований. Ассигнования на подготовку и проведение выборов и референдумов предусматриваются отдельной строкой в соответствующем бюджете на очередной финансовый год.

Средства, выделяемые из соответствующего бюджета на организацию и проведение выборов, распределяются между избирательными комиссиями, расходуются на финансирование избирательных комиссий, организацию выборов (печатание бюллетеней, транспорт, оборудование избирательных участков, охрану и т.п.).

Например, на проведение выборов депутатов Государственной Думы в 2003 г. из федерального бюджета было выделено 3,5 млрд руб., в 2007 г. — 4,3 млрд руб., а на выборы 2011 г. — 7,1 млрд руб., в 2016 г. — 10,4 млрд руб.

Расходы, связанные со сбором подписей избирателей в поддержку кандидатов или списков кандидатов, покрываются из избирательных фондов, создаваемых выдвинутыми кандидатами и избирательными объединениями. Эти фонды создаются кандидатами после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии о начале сбора подписей избирателей в поддержку данных кандидатов, а избирательными объединениями — после регистрации их уполномоченных представителей в соответствующей избирательной комиссии. Кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, не вправе создавать собственные избирательные фонды.

Избирательные фонды могут создаваться за счет следующих средств:

- 1) собственных средств кандидата, избирательного объединения;
- 2) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- 3) добровольных пожертвований граждан;
- 4) добровольных пожертвований юридических лиц;
- 5) средств, выделенных соответствующей избирательной комиссией кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, в случае, если это предусмотрено законом.

ФЗ «Об основных гарантиях» установлены запреты на пожертвования отдельных лиц. Запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды:

- иностранным государствам и иностранным организациям;
- иностранным гражданам, за исключением случая, когда иностранные граждане в соответствии с федеральным законом и международным договором РФ могут участвовать в выборах;
- лицам без гражданства;
- гражданам РФ, не достигшим возраста 18 лет на день голосования;
- российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30%;
- международным организациям и международным общественным движениям;
- органам государственной власти и органам местного самоуправления;
- государственным и муниципальным учреждениям и организациям;
- юридическим лицам, имеющим государственную и (или) муниципальную долю в уставном (складочном) капитале, превышающую 30%;
- воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;
- благотворительным организациям, религиозным объединениям и учрежденным ими организациям;
- юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах, референдуме, а также некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента;
- анонимным жертвователям и некоторым иным лицам. В частности, некоммерческим организациям, получавшим в течение последнего года денежные средства или иное имущество от иностранных государств, международных организаций, российских юридических лиц, если в их уставном капитале доля участия государства или муниципального образования либо доля иностранного участия превышает 30%, а также от других лиц, указанных в статье 58 ФЗ «Об основных гарантиях», если эти средства (имущество) не были ими возвращены.

Избирательными законами установлены предельные суммы расходов из средств избирательного фонда. Их размеры различны у

кандидатов и избирательных объединений и зависят от уровня выборов. Так, при проведении выборов депутатов Государственной Думы в 2016 г. предельная сумма расходов избирательного фонда политической партии составляла 700 млн рублей. В эту сумму не включались расходы региональных отделений, предельная величина которых варьировалась от 15 млн рублей (при численности избирателей в субъекте РФ не более 100 тыс.) до 55 млн рублей (при численности избирателей в субъекте РФ свыше 2 млн). На президентских выборах 2012 г. предельный размер расходов избирательного фонда составил 400 млн рублей и еще 100 млн рублей предусматривалось на повторное голосование, если бы оно проводилось.

Важно отметить, что если расходы превысят разрешенную сумму на 5% или на ту же величину будут использованы помимо избирательного фонда, то это будет служить основанием аннулирования регистрации кандидата (списка) по суду. А использование средств помимо избирательного фонда, более чем на 10% превышающих предельную сумму расходов, будет служить основанием для отмены избрания депутата (списка) по суду (ст. 76 и 77 ФЗ «Об основных гарантиях»).

Право распоряжаться средствами избирательных фондов принадлежит создавшим их кандидатам, избирательным объединениям. Об источниках формирования и о всех расходах за счет средств избирательного фонда не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов представляется финансовый отчет в соответствующую избирательную комиссию.

Неизрасходованные финансовые средства, полученные кандидатами, избирательными объединениями после проведения выборов, подлежат возврату в бюджет или лицам, пожертвовавшим эти суммы. Средства возвращаются в долях пропорционально полученным платежам (см. ст. 71).

Порядок назначения выборов и особенности выдвижения и регистрации кандидатов будут рассмотрены при характеристике выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ.

В ФЗ «Об основных гарантиях» определены статус зарегистрированных кандидатов и гарантии их деятельности. Кандидаты, замещающие государственные или муниципальные должности либо занимающие должности в органах управления организаций независимо от форм собственности, за исключением политических партий, а также находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избиратель-

ной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

В период проведения избирательной кампании названные лица, кроме Президента РФ и Председателя Правительства РФ, временно исполняющего обязанности Президента РФ, освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей.

Зарегистрированные кандидаты и избирательные объединения вправе назначить доверенных лиц, которые регистрируются в соответствующей избирательной комиссии. Их количество у кандидатов, выдвинутых по одномандатным округам, может достигать 20, у избирательных объединений — 1000 человек. Доверенные лица получают от избирательной комиссии удостоверения, осуществляют агитационную и иную деятельность, способствующую избранию зарегистрированного кандидата (списка кандидатов).

Избирательные законы регулируют **порядок проведения предвыборной агитации**. Согласно ФЗ «Об основных гарантиях» под предвыборной агитацией понимается «деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против них» (ст. 2).

Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата (списка) и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования (по местному времени) (ст. 49). Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях начинается за 28 дней до дня голосования.

Агитация при проведении выборов и референдума может осуществляться: через средства массовой информации; путем проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами; публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий); путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; в иных не запрещенных законом формах.

Запрещено участвовать в агитации: членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, государственным органам, органам местного самоуправления, благотворительным организациям, религиозным объединениям, лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, военнослужащим при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей или с использованием преимуществ должностного или служебного положения, иностранным гражданам, кроме случаев, когда они участвуют в выборах, несовершеннолетним.

Кроме упомянутых в предыдущем абзаце лиц, запрещено участвовать в избирательных кампаниях и кампаниях референдума иностранным организациям, международным организациям и международным общественным движениям, а также некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента. Участие указанных организаций и их представителей в качестве иностранных (международных) наблюдателей регулируется в соответствии с федеральным законом (п. 6 ст. 3 ФЗ «Об основных гарантиях»).

Государственные и муниципальные СМИ обязаны обеспечить равные условия проведения агитации зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям. Эфирное время и печатная площадь предоставляются этими СМИ за плату или бесплатно. Условия оплаты должны быть едиными для всех. Бесплатное эфирное время или печатная площадь не предоставляются тем партиям, которые на предшествующих выборах получили голосов менее установленного законом минимума.

Избирательные объединения, набравшие менее 3% голосов избирателей, обязаны возместить в полном объеме стоимость предоставленных им бесплатных эфирного времени и печатной площади.

Политическая партия в случае регистрации выдвинутых ею кандидатов (списков кандидатов) должна не позднее чем за 10 дней до дня голосования опубликовать не менее чем в одном государственном (муниципальном) периодическом издании свою предвыборную программу, а также в Интернете.

В течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования опубликование в СМИ результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и референдума, иных исследований, связанных с выборами и референдумом, не допускается.

При проведении агитации запрещены: посягательство на честь и достоинство; призывы к насильственному изменению конституционного строя; возбуждение расовой, национальной и иной вражды; подкуп избирателей; проведение лотерей, тотализаторов по результатам выборов; благотворительная деятельность со стороны кандидатов, избирательных объединений или от их имени.

Организация и порядок голосования. Помещение для голосования безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии главой соответствующего муниципального образования (командиром воинской части, руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения). В помещении для голосования должен быть зал, в котором размещаются кабины

или иные специально оборудованные места для тайного голосования, оснащенные системой освещения и снабженные письменными принадлежностями, за исключением карандашей.

Форма избирательных бюллетеней утверждается соответствующей избирательной комиссией. Кандидаты, выдвигаемые по избирательным округам, располагаются в бюллетенях по алфавиту, а списки кандидатов — в порядке жеребьевки. В бюллетень вносятся сведения о втором гражданстве кандидата, а также о неснятой и непогашенной судимости.

В 2006 году в избирательное законодательство были внесены изменения, ограничившие волеизъявление граждан, — была исключена возможность голосовать против всех кандидатов или списков кандидатов. Только в случаях, прямо предусмотренных законом, допускалось голосование против кандидата. Однако с 1 января 2015 года «кандидат против всех» вернулся — на муниципальных выборах снова введена графа «против всех» (ст. 6 ФЗ «Об основных гарантиях»).

В настоящее время установлен единый день голосования на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Таким днем является второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов. В год проведения выборов депутатов Государственной Думы очередного созыва днем голосования является день федеральных выборов.

Голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается.

Избиратель на избирательном участке предъявляет документ, удостоверяющий личность, получает бюллетень и расписывается в списке избирателей, в который вносятся его паспортные данные.

Бюллетень заполняется в кабине для тайного голосования, при этом ему может быть оказана помощь в заполнении, только не членами избирательной комиссии, наблюдателями, иными официальными лицами. Испорченный бюллетень может быть заменен.

Избирательным законодательством предусмотрено *досрочное голосование*. В ходе выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы допускается досрочное голосование (не ранее чем за 20 дней до дня голосования) всех избирателей на одном или нескольких избирательных участках, образованных на судах, которые в день голосования будут находиться в плавании, а также на полярных станциях, в отдаленных или труднодоступных местностях. Разрешается досрочное голосование в индивидуальном порядке, если зако-

ном не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям и если избиратель, участник референдума в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности и иные уважительные причины) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на своем избирательном участке.

В день выборов может проводиться *голосование вне помещения участковой комиссии* при наличии уважительных причин (состояние здоровья, инвалидность, иные причины, которые признаются уважительными председателем участковой избирательной комиссии). Такое голосование осуществляется путем выезда к избирателю на дом двух членов участковой избирательной комиссии с переносным ящиком (с ними может присутствовать наблюдатель — по его требованию).

Голосование может проводиться по *открепительным удостоверениям*, кроме голосования на выборах Президента РФ, выборах органов власти субъектов РФ и на референдумах субъектов РФ. Такие удостоверения выдаются в установленный законом период, который не может составлять менее 30 дней и должен заканчиваться в день, предшествующий дню голосования (ст. 62 ФЗ «Об основных гарантиях»).

Порядок определения результатов выборов и распределения депутатских мандатов будет раскрыт при рассмотрении выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ.

ГЛАВА 29. Конституционный статус личности в РФ

В первой части настоящего пособия было дано определение понятия конституционного статуса личности и названы структурные элементы данной категории. Рассмотрим эти структурные элементы.

§ 1. Гражданство. Основания приобретения и прекращения гражданства РФ

Под гражданством понимается устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Отношения гражданства регулируются Конституцией РФ, Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» № 62-ФЗ 2002 г. (далее по тексту — ФЗ «О гражданстве»), Положением «О порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», утвержденным Указом Президента РФ № 1325 2002 г.

По характеру связи лица с государством различаются граждане соответствующего государства, иностранные граждане и лица без гражданства.

Существует также и термин «подданный», который употреблялся в прежние времена в государствах с монархической формой правления для обозначения принадлежности человека к определенному государству. В настоящее время термины «гражданство» и «подданство» (в монархических государствах) используются как идентичные.

Связь в форме гражданства имеет следующие особенности. Такая связь означает, что человек связан с государством «многоканальной» связью, т.е. правовой, политической, исторической, духовной и многими иными. Поэтому для приобретения гражданства в законах многих государств установлен ценз оседлости, который состоит в требовании постоянного проживания в течение определенного срока (пять и более лет) в стране, гражданином которой желает стать то или иное лицо. За это время человек «акклиматизируется» в соответствующем государстве, приобретая основы знаний языка, культуры и т.п.

Данная связь характеризуется также устойчивостью. Это означает, что данная связь не меняет объема и содержания в зависимости от ее длительности или места нахождения гражданина (проживает ли он в собственном государстве или в другом). Устойчивость данной связи проявляется также в том, что законом о гражданстве установлен особый порядок ее прекращения, предполагающий наличие волеизъявления как гражданина, так и государства в лице уполномоченных органов.

Взаимоотношения гражданства характеризуются также взаимностью прав и обязанностей государства и его граждан. С одной стороны, государство берет на себя обязанность защищать своих граждан (см. ст. 61 Конституции РФ), с другой стороны — на граждан возлагается обязанность защищать свое отечество (ст. 59 Конституции РФ).

Регулирование отношений гражданства в РФ строится на следующих принципах (ст. 4 ФЗ О гражданстве):

- 1) единого гражданства, означающего, что все граждане России связаны со своим государством единой по характеру, объему и содержанию связью. В субъектах РФ своего гражданства нет;
- 2) равного гражданства, предполагающего, что все граждане России равны в своих правах независимо от оснований приобретения гражданства;
- 3) неотъемлемости гражданства России, выражающегося в установлении запрета на лишение гражданства по воле государства;
- 4) запрета экстрадиции гражданина РФ¹;
- 5) поощрения приобретения российского гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории РФ;
- 6) открытого и свободного характера гражданства, означающего, что каждый человек в России обладает правом иметь, приобрести и изменять гражданство РФ.

ФЗ «О гражданстве» содержит специальные нормы о том, что вступление в брак или прекращение брака с российским гражданином или с иностранцем не влечет приобретения или прекращения гражданства. Но в ряде случаев это обстоятельство может облегчить приобретение российского гражданства.

¹ Под экстрадицией понимается выдача одним государством другому своего гражданина или иностранца для привлечения к ответственности за совершенное этим лицом правонарушение.

Российское законодательство о гражданстве предусматривает возможность иметь двойное гражданство. Статья 62 Конституции РФ устанавливает, что каждый гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ. Такие договоры были ранее заключены Россией с Таджикистаном и Туркменией¹.

В 2006 году в законодательство были внесены изменения, несколько меняющие статус российских граждан, имеющих гражданство другого государства или право постоянного проживания в другом государстве. Они не могут стать Президентом РФ, депутатом Государственной Думы или членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, избираться в законодательные собрания субъектов РФ или высшим должностным лицом субъекта РФ, быть членом избирательной комиссии, замещать некоторые иные государственные и муниципальные должности.

С 2014 года действует норма, согласно которой гражданин РФ, получивший второе гражданство или документально оформленное право на постоянное проживание в иностранном государстве, обязан в течение шестидесяти дней со дня получения письменно уведомить об этом орган федеральной миграционной службы (ст. 6 ФЗ «О гражданстве»).

Прежнее законодательство о гражданстве предусматривало и такой институт, как почетное гражданство. Однако новый ФЗ «О гражданстве» этого не предусматривает.

Рассмотрим *основания приобретения гражданства РФ*.

ФЗ «О гражданстве» предусматривает следующие основания приобретения гражданства: 1) по рождению; 2) прием в гражданство РФ; 3) восстановление в гражданстве РФ; 4) иные основания, к числу которых относятся: оптация (ст. 17), усыновление или удочерение (ст. 26), установление опеки или попечительства (ст. 27)².

1. При приобретении гражданства по рождению действуют два принципа — принцип крови и принцип почвы. П р и н ц и п к р о в и означает, что ребенок приобретает гражданство того государства, гражданами которого являются его родители, независимо от места рождения. Если родители имеют разное гражданство, то ребенок приобретает российское гражданство в том случае, если он родился в

¹ Действие этих договоров в настоящее время прекращено.

² Следует отметить, что сохраняет действие Закон РФ 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации», предусматривающий такой способ приобретения гражданства, как приобретение в порядке регистрации (ст. 18).

России или ему грозит состояние без гражданства, поскольку то государство, где он родился, не предоставляет ему своего гражданства.

Принцип почвы означает, что ребенок приобретает гражданство того государства, где он появился на свет, независимо от гражданства родителей. Этот принцип действует в случае, если родители ребенка являются лицами без гражданства, если государство, гражданами которого являются родители ребенка, не предоставляет ему своего гражданства, и в некоторых иных случаях.

2. Прием в гражданство РФ. В гражданство РФ могут быть приняты иностранные граждане и лица без гражданства при условии, что они являются дееспособными и достигли 18-летнего возраста.

Прием осуществляется по личному заявлению, подаваемому в органы внутренних дел (в миграционную службу) по месту жительства на территории РФ или в дипломатические представительства (консульские учреждения) РФ при проживании за рубежом.

Прием осуществляется в общем порядке (при отсутствии льготных условий) и в упрощенном порядке (при наличии льготных условий).

Для приобретения российского гражданства в общем порядке необходимы некоторые условия (цензы):

- пять лет непрерывного проживания в РФ (проживание считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы РФ не более чем на три месяца в течение одного года);
- обязательство соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ;
- наличие законного источника средств к существованию¹;
- обращение в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося у лица иного гражданства, подтвержденное соответствующим документом²;
- владение русским языком³.

¹ Наличие источника средств к существованию подтверждается следующими документами: справкой о доходах физического лица, декларацией по налогам на доходы физических лиц, справкой с места работы, трудовой книжкой, пенсионным удостоверением и некоторыми иными, указанными в Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства.

² Кроме случаев, предусмотренных международным договором РФ, или если отказ невозможен в силу не зависящих от лица причин.

³ Это подтверждается документом государственного образца о получении образования в РФ или бывшем СССР; сертификатом о прохождении тестирования по русскому языку; документом об изучении курса русского языка в иностранном государстве с нотариально удостоверенным переводом. От представления такого рода документов освобождаются: мужчины, достигшие возраста 65 лет, и женщины, достигшие возраста 60 лет; недееспособные лица; инвалиды I группы.

Пятилетний срок проживания может быть сокращен до одного года, если заявитель признан беженцем, получил в РФ политическое убежище либо имеет высокие достижения в области науки, техники и культуры или профессию (квалификацию), представляющие интерес для РФ. А при наличии **особых заслуг** перед РФ гражданство РФ может быть предоставлено без соблюдения установленных условий. Особыми заслугами являются выдающиеся достижения в области науки, техники, производства, культуры, спорта, значительный вклад в развитие общества и экономики, в обеспечение обороноспособности и безопасности РФ, иные заслуги, способствовавшие повышению международного престижа России.

Российское гражданство в упрощенном порядке могут приобрести лица, имеющие хотя бы одного родителя — гражданина РФ и проживающего в России; имевшие в прошлом гражданство СССР, проживающие в государствах, входивших в состав бывшего СССР, и имеющие статус апатрида; иностранные граждане (апатриды), состоящие в браке с гражданином РФ не менее трех лет; лица, получившие после 1 июля 2002 года профессиональное образование в образовательных или научных организациях РФ на ее территории и осуществляющие трудовую деятельность в РФ в совокупности не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ; лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями и осуществляющие предпринимательскую деятельность в РФ не менее трех лет и сумма уплаченных ими налогов и сборов в каждом календарном году этого периода составляет не менее 1 миллиона рублей; и некоторые иные категории лиц (ст. 14 ФЗ «О гражданстве»).

3. Восстановление в гражданстве РФ состоит в том, что лица, имевшие прежде гражданство РФ и утратившие его по каким-либо основаниям, могут быть восстановлены в гражданстве РФ. Это производится в общем порядке, но срок непрерывного проживания сокращается до трех лет, а при наличии предусмотренных ФЗ «О гражданстве» льготных условий восстановление осуществляется в упрощенном порядке (ст. 15 ФЗ «О гражданстве»).

В приеме в гражданство РФ, а также в восстановлении российского гражданства может быть отказано в случаях, если заявитель:

- а) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя РФ или иными действиями создает угрозу безопасности РФ;
- б) участвует либо участвовал в международных, межнациональных, межтерриториальных или иных вооруженных конфликтах, либо в совершении в ходе таких конфликтов действий, направленных против России, либо в совершении террори-

- стических актов, осуществлении экстремистской деятельности или в подготовке совершения таких актов, в осуществлении такой деятельности за пределами России;
- в) участвует либо участвовал в совершении или в подготовке к совершению противоправных действий, содержащих хотя бы один из признаков экстремистской деятельности, за осуществление которой законодательством РФ предусмотрена юридическая ответственность, либо иных действий, создающих угрозу безопасности РФ или ее граждан;
 - г) имеют ограничения на въезд в РФ в связи с тем, что они подвергались административному выдворению, депортации или передавались иностранному государству в соответствии с международными договорами РФ о реадмиссии, либо в связи с принятием в отношении лица решения о нежелательности пребывания (проживания) в РФ;
 - д) использовал при подаче заявления подложные документы или сообщил заведомо ложные сведения;
 - е) состоит на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором РФ;
 - ж) имеет неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории РФ или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;
 - з) преследуется в уголовном порядке органами РФ или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);
 - и) осужден и отбывает наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания) (ст. 16 ФЗ «О гражданстве»).

4. **Выбор (оптация) гражданства РФ** является основанием как приобретения, так и прекращения гражданства. Как основание приобретения российского гражданства оптация состоит в том, что жители территории, переходящей под юрисдикцию РФ в соответствии с международным договором, имеют право в установленный данным договором срок решить вопрос о том, желают ли они сохранить прежнее гражданство или приобрести гражданство РФ. Аналогичное право предоставляется жителям территорий, выходящих из-под

юрисдикции РФ. В этом случае оптация является основанием прекращения российского гражданства.

В ноябре 2012 г. в ФЗ «О гражданстве» были внесены изменения, предусматривающие возможность приобретения российского гражданства отдельными лицами, имевшими ранее гражданство СССР, прибывшими для проживания в Россию, но не получившими по каким-либо обстоятельствам ни гражданства РФ, ни гражданства иного государства. Закон устанавливает, что данные лица могут приобрести российское гражданство в порядке признания или в порядке приема в гражданство (вновь введенная глава VIII.1).

В соответствии с новеллами 2017 года, лица, приобретающие российское гражданство, кроме приобретающих по рождению, приносят Присягу. От принесения Присяги освобождаются несовершеннолетние; признанные судом недееспособные или ограниченно дееспособные; лица, неспособные вследствие ограниченных возможностей здоровья прочитать или произнести текст Присяги или собственноручно его подписать; иные лица в соответствии с решениями Президента РФ.

Рассмотрим теперь основания прекращения российского гражданства. Такими основаниям являются, наряду с уже отмеченной оптацией, также:

- 1) выход из гражданства;
- 2) отмена решения о приобретении гражданства;
- 3) прекращение гражданства подопечными, усыновленными.

Выход осуществляется по заявлению гражданина в общем порядке, если он проживает на территории РФ, или в упрощенном порядке, если гражданин проживает за пределами РФ, а также если его ребенок или хотя бы один из его родителей (единственный родитель) являются иностранными гражданами (ст. 19 ФЗ «О гражданстве»). ФЗ «О гражданстве» предусматривает основания отказа в выходе (ст. 20). К числу таких оснований относятся:

- наличие не выполненных перед РФ обязательств, установленных федеральными законами;
- привлечение в качестве обвиняемого по уголовному делу в РФ;
- наличие вступившего в силу обвинительного приговора;
- отсутствие иного гражданства и гарантий его приобретения.

Отмена решения о приобретении или прекращении гражданства РФ производится в случае, если будет установлено, что данное решение принято на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений, либо в слу-

чае отказа заявителя от принесения Присяги. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке. К таким фактам относится также вступивший в законную силу приговор суда, содержащий наказание за совершение преступлений, сопряженных с террористической деятельностью (ст. 22 ФЗ «О гражданстве»).

Относительно гражданства несовершеннолетних детей ФЗ «О гражданстве» устанавливает ряд правил. Во-первых, ребенок следует гражданству своих родителей, т.е. если оба родителя приобретают или прекращают российское гражданство, то и ребенок тоже. В случае изменения гражданства одним из родителей гражданство ребенка определяется по соглашению родителей. Но для изменения гражданства ребенком в возрасте от 14 до 18 лет необходимо также и его согласие. Кроме того, российское гражданство ребенка не может быть прекращено, если в результате такого прекращения гражданства он станет лицом без гражданства.

Если ребенок — гражданин РФ усыновляется иностранным гражданином (иностранцами гражданами), то его гражданство сохраняется, но может быть прекращено по заявлению усыновителей, если в этом случае ребенок не станет апатридом (ст. 25).

Ребенок, усыновленный российскими гражданами, приобретает российское гражданство с момента усыновления по заявлению усыновителей, если один из усыновителей — апатрид, по заявлению супруга — гражданина РФ. Место жительства ребенка не имеет значения в этом случае.

Дети и недееспособные лица, над которыми установлена опека (попечительство) российского гражданина, приобретают гражданство РФ в упрощенном порядке по заявлению опекуна (попечителя), а если они находятся в учреждении социальной защиты, то по заявлению руководителя учреждения (ст. 27).

Ребенок или недееспособное лицо, являющиеся гражданами РФ, над которыми установлена опека (попечительство) иностранного гражданина, сохраняют российское гражданство (ст. 27).

Вопросами гражданства ведают следующие органы:

- Президент РФ, который издает указы о приобретении или прекращении российского гражданства в общем порядке, утверждает Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства;
- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции населения, и его территориальные органы;

- федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, дипломатические представительства и консульские учреждения РФ за рубежом.

Кроме того, при Президенте РФ действует Комиссия по вопросам гражданства РФ.

Заявления о приеме в гражданство (выходе) в общем порядке рассматриваются в течение одного года, в упрощенном — в течение шести месяцев (ст. 35). Заявления о признании гражданства рассматриваются в двухмесячный срок (ст. 41.5). В случае отказа в приеме или прекращении гражданства РФ с повторным заявлением можно обращаться не ранее чем через год после принятия предыдущего решения (ст. 36).

§ 2. Конституционная правоспособность и дееспособность личности

Конституционная правоспособность — это способность лица иметь права и нести обязанности, закрепленные в Конституции и иных источниках конституционного права. Такая правоспособность возникает у российских граждан с момента рождения. Следует иметь в виду, что только собственные граждане в любом государстве обладают всей полнотой прав и свобод. Так, ст. 6 Конституции РФ устанавливает: «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации» (ч. 2). Что касается иностранных граждан и лиц без гражданства, то они, согласно Конституции РФ, пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ (ч. 3 ст. 62). Ограничения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства предусмотрены, например, в избирательных законах, в земельном и трудовом законодательстве. Детально их статус регулируется Федеральным законом № 115-ФЗ 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Конституционная дееспособность — это способность своими действиями приобретать и осуществлять права, исполнять и возлагать обязанности, предусмотренные конституционным законодательством. Она признается за гражданами по достижении ими установленного возраста. Например, способность реализовать

конституционное право на объединение возникает с восьми лет, право на участие в референдуме — с 18 лет и т.д. Конституция устанавливает, что гражданин РФ может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет (ст. 60). Необходимо, однако, иметь в виду, что в полном объеме конституционная дееспособность наступает не в 18 лет, а позднее. Так, стать депутатом Государственной Думы Федерального Собрания гражданин РФ может только по достижении 21 года, высшим должностным лицом субъекта РФ — 30 лет, Президентом РФ — 35 лет, а судьей Конституционного Суда РФ — 40 лет.

§ 3. Конституционные принципы взаимоотношений государства и личности

Под принципами в данном случае понимаются закрепленные в Конституции основные начала, в соответствии с которыми определяется положение человека в системе общественных отношений, осуществляемое регулирование его правового статуса.

К числу данных принципов относятся следующие: 1) признание и гарантированность прав и свобод человека и гражданина; 2) неотъемлемость прав и свобод человека; 3) принцип юридического равенства; 4) принцип непосредственно действующих прав и свобод человека и гражданина; 5) полнота прав и свобод гражданина РФ; 6) равенство прав и непреложность обязанностей. Рассмотрим их подробнее.

1. Принцип признания и гарантированности прав и свобод человека и гражданина закреплен в ст. 2 и ч. 1 ст. 17 Конституции РФ. Он означает, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Отсюда следует, что при разработке законов, закрепляющих права, свободы и обязанности личности, учитываются положения международно-правовых актов. Перечень и содержание этих актов уже были рассмотрены ранее.

В соответствии с данным принципом каждому гражданину предоставлена возможность пользоваться защитой международных организаций по правам человека, включая судебные органы.

Конституция России и действующее законодательство разделяют права, свободы личности на две категории — права и свободы человека и права и свободы гражданина. Отличие их состоит в том, что

первые принадлежат каждому человеку независимо от его государственной принадлежности, т.е. и гражданам России, и иностранным гражданам, и лицам без гражданства. *Права и свободы человека* опосредуют взаимоотношения личности и государства в аспекте общечеловеческих ценностей, интересов и потребностей. Это жизненно важные права и свободы. Данная категория прав и свобод выкристаллизовалась в процессе развития всей цивилизации и включает такие права и свободы, как: право на жизнь, свободу и неприкосновенность личности, честь и достоинство и некоторые иные.

Права и свободы гражданина могут принадлежать только гражданам соответствующего государства, поскольку они опосредуют взаимоотношения публичного характера и, прежде всего, складывающиеся в связи с осуществлением государственной власти (формированием органов государственной власти, доступом к государственной службе и т.п.).

2. Принцип неотъемлемости прав и свобод человека (ч. 2 ст. 17 Конституции) непосредственно связан с предыдущим, вытекает из него. Права и свободы человека, выражающие общечеловеческие интересы и потребности, не могут отчуждаться. В современном обществе существование человека будет просто невозможным в случае лишения его данных прав и свобод (права на жизнь, например, или на защиту чести и достоинства личности и т.п.).

3. Юридическое равенство (ст. 19 Конституции) означает равенство прав и свобод личности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

Установлен запрет на ограничение прав или предоставление привилегий граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, а также по признаку пола.

4. Принцип непосредственно действующих прав и свобод человека и гражданина закреплён в ст. 18 Конституции. Он означает, что деятельность органов государственной власти или местного самоуправления должна быть направлена на обеспечение реализации этих прав и свобод, их защиту. Любое право, закреплённое в Конституции и других законах, действует прямо и не нуждается в дополнительных механизмах их реализации. В соответствии с данным принципом не допускается применение закона (иного правового акта), который нарушает конституционные права и свободы человека и гражданина.

5. Принцип полноты прав и свобод гражданина РФ закреплён в ст. 6 Конституции РФ и означает, что Российское государство, признавая и обеспечивая права и свободы человека и гражданина, предоставляет их в полном объёме только своим гражданам.

6. Равенство прав и равенство обязанностей (ст. 6 Конституции) означают, что каждый человек не только имеет права, но и несёт обязанности перед другими субъектами права. Кроме того, обязанности, как и права, распространяются на всех одинаково.

На основе рассмотренных принципов осуществляются регулирование и обеспечение прав и свобод, а также обязанностей личности как в конституционном праве, так и в других отраслях права.

§ 4. Конституционные права, свободы и обязанности личности в РФ

Конституция РФ закрепляет широкий круг прав, свобод и обязанностей личности. Они представляют собой целостную систему, в которой можно выделить различные группы прав и свобод, а также обязанностей. Ранее уже было рассмотрено деление прав и свобод по их принадлежности человеку или гражданину. Есть и иные основания группировки. Общеизвестным является выделение следующих групп прав, свобод и обязанностей личности:

- в сфере личной безопасности и частной жизни;
- в области государственной и общественно-политической жизни;
- экономические права и обязанности;
- социальные права и обязанности;
- духовно-культурные права и обязанности.

Самостоятельную группу составляют права и свободы, специально направленные на защиту всех других принадлежащих личности прав и свобод. Данная группа именуется «защитные права личности» и рассматривается в качестве составной части гарантий.

В сфере личной безопасности и частной жизни Конституция РФ предусматривает следующие права, свободы и обязанности личности: право на жизнь (ст. 20); на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22); достоинство личности (ст. 21); право на неприкосновенность частной жизни, на личную и семейную тайну, право на защиту чести и доброго имени (ст. 23); право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23); право на определение национальной принадле-

длежности, право на свободный выбор языка общения, обучения и творчества (ст. 26); право свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства (ст. 27); свобода совести и вероисповедания (ст. 28)¹. Все эти права и свободы выражают интересы и потребности личности как члена человеческого сообщества.

Относительно обязанностей следует отметить, что в этой группе, как и во всех других, действует общая обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы (ст. 15), а также исполнять закрепленное Конституцией предписание о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17).

К правам, свободам и обязанностям личности в области государственной и общественно-политической жизни относятся: право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Отсюда вытекают такие важные права, как право избирать и избираться в органы государственной власти и органы местного самоуправления, право на участие в референдуме, право быть допущенными к государственной службе, право на участие в отправлении правосудия (ст. 32). Названные права непосредственно связаны с осуществлением народовластия, с суверенитетом народа. Поэтому они предоставляются, главным образом, гражданам России. Исключением является лишь право на участие в избрании органов местного самоуправления, которое предоставлено и иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории соответствующего муниципального образования.

К этой же группе прав относятся также: право на объединение (ст. 30), право собираться мирно и без оружия (ст. 31), свобода мысли и слова (ст. 29), право на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления² (ст. 33). В этой группе прав есть такие, которые предоставляются только иностранным гражданам или лицам без гражданства, в частности, право на получение политического убежища в РФ (ст. 63).

К числу обязанностей этой группы относится обязанность защиты Отечества и воинской службы с возможностью замены ее на альтернативную гражданскую службу (ст. 59).

¹ Следует сказать, что любая классификация носит условный характер и не позволяет четко и однозначно распределить классифицируемые предметы по группам. Так, свобода совести и вероисповедания может относиться как к личной сфере, так и к духовной.

² Такого рода обращения именуются петициями.

Экономические права и обязанности: право частной собственности, в том числе на землю, и право наследования (ст. 35, 36), право на осуществление предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности (ст. 34), право на занятость и на охрану труда, являющееся комплексным и включающее такие важные составные части, как свобода труда и запрет принудительного труда, право на безопасные условия труда, право на вознаграждение за труд, право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, право на защиту от безработицы и другие (ст. 37), обязанность платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57).

К социальным правам относятся: право на защиту материнства, детства и семьи (ст. 38), право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39), право на жилище (ст. 40), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41).

Права и обязанности в духовно-культурной сфере: свобода совести и вероисповедания (ст. 28), право на благоприятную окружающую среду (ст. 42); право на образование (часть вторая ст. 43); свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, право на доступ к культурным ценностям (ст. 44).

К числу обязанностей относятся: сохранять природу и окружающую среду (ст. 58); заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ст. 44); обязанность платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57); обязанность обеспечить получение детьми основного общего образования (ст. 43).

Перечисленные конституционные права, свободы и обязанности личности являются по своему характеру **основными** в силу того, что они, во-первых, опосредуют наиболее важные взаимоотношения государства и личности и, во-вторых, лежат в основе всех других прав, свобод и обязанностей, установленных текущим законодательством, которые приобретаются и осуществляются человеком и гражданином в ходе реализации своей правосубъектности.

§ 5. Конституционные гарантии прав и свобод личности в РФ

Под юридическими гарантиями прав и свобод личности понимаются те правовые способы и средства, с помощью которых обеспечиваются

реализация прав и свобод, а также защита нарушенных прав или свобод и их восстановление.

Можно выделить две группы такого рода гарантий. Во-первых, это закрепленные непосредственно в Конституции или иных актах конституционного законодательства обязанности государства в целом, его органов и должностных лиц обеспечить реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина. Например, ст. 2 Конституции устанавливает: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Кроме того, обязанность обеспечивать права и свободы личности возложена на Президента России (ст. 80), Правительство РФ (ст. 114), суды РФ, а также на специально назначаемое Государственной Думой для этих целей должностное лицо — Уполномоченного по правам человека, статус которого определен Федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Уполномоченный рассматривает жалобы граждан РФ, а также находящихся в России иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Жалобы, направляемые Уполномоченному, не облагаются государственной пошлиной.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

- обратиться в суд с заявлением в защиту нарушенных прав и свобод, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;
- обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

- изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
- обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы либо обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии.

По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Генеральному прокурору РФ и Председателю Следственного комитета РФ.

Вторую группу гарантий составляют особого рода права, закрепленные в Конституции и иных законах. Они признаются за каждым человеком и представляют собой юридические средства обеспечения защиты и восстановления нарушенных прав и свобод личности. В научной литературе они именуются **защитными правами**. К их числу относятся: право на государственную защиту прав и свобод человека и гражданина и право на самозащиту всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45); право на судебную защиту (ст. 46); право на международную защиту (ч. 3 ст. 46)¹; право на получение квалифицированной юридической помощи, включая право пользоваться помощью адвоката (защитника) в случае задержания, заключения под стражу или обвинения в совершении преступления (ст. 48); право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти и должностных лиц (ст. 53); право потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52).

¹ В части первой настоящего пособия был рассмотрен механизм международной защиты прав и свобод личности на примере деятельности ЕСПЧ.

К рассматриваемой группе относятся также закрепленные в Конституции РФ важнейшие процессуальные гарантии — презумпция невиновности (ст. 49), запрет на использование при осуществлении правосудия доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ст. 50); запрет требовать свидетельских показаний против себя самого, своего супруга и близких родственников (ст. 51) и некоторые другие. Совокупность названных защитных прав призвана обеспечить защиту и восстановление нарушенных конституционных прав и свобод, всего правового статуса личности.

Нельзя не отметить еще одно важное обстоятельство, связанное с защитой прав российских граждан. В 2010 г. федеральным законом РФ был утвержден Консульский устав РФ, который устанавливает, что одной из целей консульской деятельности является защита прав и интересов граждан РФ за пределами России (ст. 1).

Важное значение в деле защиты прав граждан имеет Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», определяющий цели государственной политики в интересах детей, содержащий набор мер по защите прав и законных интересов детей.

ГЛАВА 30. Федеративное устройство России

§ 1. Состав Российской Федерации и основные начала федерализма в России

1. Становление федерации в России. Россия является федеративным государством. Федерация в России сложилась после Октябрьской революции 1917 г. Установившаяся в ходе данной революции советская власть провозгласила право наций на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства. Возникшие в то время сепаратистские и националистские тенденции создали реальную угрозу распада России.

В целях предотвращения такого распада и решения национального вопроса III съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов принял в январе 1918 г. Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, в которой Россия объявлялась Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, учрежденной «на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик» (ст. 1). Данная Декларация вошла позднее в качестве самостоятельного раздела в Основной закон РСФСР.

Российская Федерация того периода была основана на принципе автономии, т.е. ее субъектами были автономные образования — автономные республики, автономные области и национальные округа, переименованные в соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. в автономные округа. В таком виде Российская Федерация просуществовала до подписания 31 марта 1992 г. Федеративного договора, в соответствии с которым субъектами РФ стали наряду с республиками, автономной областью и автономными округами также области, края и два города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург.

Нормативно-правовой основой Российской Федерации в настоящее время являются: Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, Федеративный договор и иные источники права.

2. Состав субъектов РФ определен ст. 65 Конституции и до 1 декабря 2005 г. включал: 21 республику, шесть краев, 49 областей, два города федерального значения, одну автономную область и 10 автономных округов. Всего — 89 субъектов.

Состав субъектов Федерации может меняться путем принятия нового субъекта или образования нового субъекта в составе РФ. Эти процедуры урегулированы Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Согласно названному Закону принятие нового субъекта представляет собой процедуру, предусматривающую изменение состава субъектов РФ в результате присоединения к России иностранного государства или его части. Принятие нового субъекта Федерации осуществляется в соответствии с международным договором и соответствующим федеральным конституционным законом о принятии в состав РФ нового субъекта.

В случае принятия иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, если международным договором не предусмотрено иное, а в случае принятия части иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа в соответствии с международным договором.

Образование в составе РФ нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов РФ.

Образование в составе РФ нового субъекта осуществляется по результатам референдумов, проводимых в объединяемых субъектах, и в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об образовании нового субъекта».

Начиная с 2003 г. объединительные референдумы состоялись в 11 субъектах РФ, по результатам которых было образовано пять новых субъектов — четыре края и одна область. С 1 марта 2008 г. Российская Федерация включает 83 субъекта, в том числе 21 республику, 9 краев, 46 областей, 2 города федерального значения, 1 автономную область и 4 автономных округа.

В 2014 году состав субъектов РФ вновь был изменен в соответствии с договором 18 марта 2014 г. между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. Согласно этому договору в состав Российской Федерации было принято два новых субъекта — Республика Крым и город феде-

рального значения Севастополь. Теперь в составе РФ 85 субъектов, в том числе 22 республики, 9 краев, 46 областей, три города федерального значения, одна автономная область и четыре автономных округа.

3. Современное политико-территориальное устройство России базируется на принципах, закрепленных в ст. 5 Конституции РФ, к числу которых относятся следующие:

- 1) государственная целостность РФ. Россия является целостным нераздельным государством, созданным путем наделения субъектов Федерации определенными политическими правами при отсутствии права выхода (сепарации) из состава Российской Федерации;
- 2) единство системы государственной власти. Данный принцип означает, что только вся совокупность органов государства (и федеральных, и субъектов Федерации) осуществляет всю полноту государственной власти. Взятые в отдельности органы власти на федеральном уровне или уровне субъектов Федерации не обладают всеми необходимыми полномочиями для осуществления функций государства в полном объеме;
- 3) равноправие субъектов Федерации состоит в их равном положении во взаимоотношениях друг с другом и во взаимоотношениях с федеральной властью;
- 4) равноправие и самоопределение народов РФ. Равноправие народов выражается в предоставлении каждому народу России одинаковых возможностей в развитии своей национальной культуры, языка, всего этноса в целом. Самоопределение означает предоставление каждому народу возможности устанавливать свой политический статус, учреждать национально-государственные структуры, изменять статус государственных образований в рамках субъектов Российской Федерации;
- 5) разграничение предметов ведения и полномочий между органами федеральной власти и органами власти субъектов Российской Федерации. Данный принцип выражается в том, что в условиях единства системы государственной власти в стране между федеральными органами власти и органами субъектов Федерации осуществляется такое распределение предметов ведения и полномочий, которое обеспечивает реализацию общефедеральных целей и задач с учетом интересов всех субъектов Федерации.

§ 2. Конституционный статус России как Федерации

Россия имеет все признаки федеративного государства. Российская Федерация обладает учредительной властью, которая определяет основы устройства государства и системы органов государственной власти, а также основы правового положения личности.

Именно Федерации в целом принадлежит государственный суверенитет (ст. 4 Конституции РФ). Российская Федерация обладает территориальным верховенством. Согласно ст. 67 Конституции территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море¹, воздушное пространство над ними. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе² и в исключительной экономической зоне РФ³.

Российская Федерация располагает самостоятельной системой органов государственной власти. В основе устройства этой системы лежат такие основополагающие принципы, как разделение властей (ст. 10 Конституции РФ), федерализм (ст. 5 Конституции РФ) и иные, рассмотренные ранее. В соответствии с этими принципами выделяются органы законодательной, исполнительной и судебной власти, которые, в свою очередь, разделяются на два уровня: феде-

¹ Территориальное море — это полоса прибрежных морских вод определенной ширины, отсчитываемой от линии наибольшего отлива. В большинстве государств ширина территориального моря составляет от 3 до 12 морских миль (в РФ — 12 морских миль).

² Континентальный шельф — это прилегающий к территориальным водам район морского дна, включая его недра, определенной ширины, в котором государство осуществляет суверенные права в целях разведки и разработки природных ресурсов континентального шельфа. Внешняя граница континентального шельфа проходит по внешней границе подводной окраины материка или на расстоянии 200 морских миль от берега, если внешняя граница материка не простирается на такое расстояние. К ресурсам континентального шельфа относятся минеральные и иные неживые ресурсы морского дна и его недр, а также живые организмы, обитающие на морском дне. Статус континентального шельфа в РФ определен Федеральным законом № 187-ФЗ 1995 г. «О континентальном шельфе Российской Федерации».

³ Исключительная экономическая зона — это морской район шириной до 200 морских миль, прилегающий к территориальным водам, в котором государство осуществляет суверенные права по разведке, разработке, сохранению и использованию живых и неживых природных ресурсов, расположенных или обитающих в водах, на морском дне и в его недрах. Другие государства в пределах данной экономической зоны обладают свободой судоходства, включая военное мореплавание, свободой полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов и некоторыми иными, связанными с названными свободами.

ральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ.

На федеральном уровне государственную власть осуществляют: Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и иные органы федеральной исполнительной власти, а также суды РФ (ст. 11 Конституции РФ). К судебным органам федерального уровня относятся: Конституционный Суд РФ, Верховный суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции и арбитражные суды.

Следует отметить, что в процедурах формирования и деятельности этих органов находит выражение федеративная природа государства. Так, федеральный парламент является двухпалатным. Одна из палат состоит из представителей субъектов Федерации. Правительство РФ координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения в целях обеспечения сочетания интересов РФ и ее субъектов (ст. 43 Федерального конституционного закона № 2-ФКЗ 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»). Более детально статус названных федеральных органов государственной власти будет раскрыт далее в самостоятельных главах.

Система органов государственной власти на уровне субъектов РФ устанавливается субъектами самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя РФ и Федеральным законом № 184 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (далее по тексту настоящей главы – ФЗ «Об органах власти субъектов РФ»).

В стране существуют единая денежная система, единые Вооруженные Силы, единая внешняя политика. РФ имеет собственные государственные символы и государственный язык.

Все отмеченное характеризует Россию как суверенное федеративное государство.

§ 3. Конституционный статус субъектов Российской Федерации

Как уже было отмечено, в России существует несколько видов субъектов Федерации. Это — республики, области, края, города фе-

¹ Порядок организации и деятельности этих органов раскрывается в параграфе четвертом настоящей главы.

дерального значения, автономная область и автономные округа. Все субъекты равноправны, но собственный статус их имеет определенные отличия. По особенностям конституционно-правового статуса можно выделить три вида субъектов РФ — это республики (государства или политико-государственные образования), автономная область и автономные округа (национально-государственные или автономные образования), наконец, края, области и города федерального значения, являющиеся территориально-государственными образованиями.

Республики — это субъекты Федерации, обладающие почти всеми признаками государства, за исключением суверенитета. Республики имеют свою Конституцию, принимаемую ими самостоятельно, систему республиканских органов государственной власти, свой государственный язык, используемый наряду с общероссийским, и другие атрибуты государственной власти.

Автономная область и автономные округа являются национально-государственными образованиями. Это означает, что они возникли в результате самоопределения народов, давших наименование соответствующим округам или области (так называемые титульные нации). Их статус определяется федеральной Конституцией, Уставом, принимаемым каждым субъектом самостоятельно. Кроме того, статус субъектов данного вида может быть определен федеральным законом об автономной области или автономном округе, принимаемым по представлению законодательных и исполнительных органов данных субъектов (ч. 3 ст. 66 Конституции РФ). Федеральная Конституция устанавливает также, что отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти данных субъектов (ст. 66).

Территориально-государственные образования созданы по территориальному признаку. Их статус определяется Конституцией РФ и собственным Уставом.

Все субъекты РФ во взаимоотношениях друг с другом и с федеральной властью равноправны. Все субъекты Федерации имеют общие черты, характеризующие их конституционно-правовой статус:

- ограниченная учредительная власть, выражающаяся в том, что каждый субъект самостоятельно образует собственную систему органов власти в соответствии с общими принципами, определенными федеральным законом. Таким законом является ФЗ «Об органах власти субъектов РФ». Субъекты РФ самостоятельно осуществляют законотворчество, включая

принятие Конституции или Устава, но они не могут в одностороннем порядке (без согласования с федеральной властью) изменить свой статус;

- каждый субъект Федерации участвует в формировании федеральных органов государственной власти. Это будет показано при рассмотрении порядка формирования Федерального Собрания РФ;
- субъекты Федерации имеют свой бюджет, свою собственность;
- субъекты Федерации могут участвовать в международных и внешнеэкономических связях в рамках общедофедеральной внешней политики. Данная сфера отношений регулируется Федеральным законом № 4-ФЗ 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». Согласно этому Закону субъекты РФ могут вести переговоры с иностранными партнерами и заключать соглашения.

§ 4. Органы государственной власти субъектов РФ

В основе системы органов государственной власти субъектов РФ лежат следующие принципы, установленные в ст. 1 ФЗ «Об органах власти субъектов РФ»:

- государственная и территориальная целостность России;
- распространение суверенитета РФ на всю ее территорию;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории страны;
- единство системы государственной власти;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
- самостоятельность осуществления органами государственной власти субъектов принадлежащих им полномочий;
- самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

ФЗ «Об органах власти субъектов РФ» определяет, что на уровне субъектов РФ государственная власть осуществляется:

- законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;
- иными органами государственной власти субъекта РФ, образуемыми в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ;
- высшим должностным лицом субъекта РФ, если эта должность предусмотрена конституцией (уставом) субъекта РФ.

Кроме того, на уровне субъектов РФ действуют суды субъектов РФ:

- Конституционные (Уставные) суды;
- мировые судьи.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (далее по тексту данного параграфа — законодательное собрание). Законодательное собрание является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ. Его наименование, структура, а также срок полномочий депутатов устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ, при этом наименование не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти, а срок полномочий депутатов не может превышать пяти лет.

В 2010 г. введены пределы численности депутатов законодательных собраний субъектов РФ в зависимости от численности избирателей. Так, при численности избирателей менее 500 тысяч человек число депутатов должно составлять от 15 до 50; при численности избирателей от 500 тысяч до 1 миллиона — от 25 до 70; при численности избирателей от 1 до 2 миллионов — от 35 до 90; при численности избирателей свыше 2 миллионов — от 45 до 110 депутатов.

Законом установлено также, что не менее 25 процентов депутатов законодательного органа субъекта РФ (в двухпалатном органе — не менее 25 процентов депутатов одной из палат) должны избираться по единому избирательному округу на основе пропорциональной избирательной системы. Данное положение не распространяется на законодательные собрания Москвы и Санкт-Петербурга.

ФЗ «Об органах власти субъектов РФ» содержит также перечень оснований досрочного прекращения полномочий законодательного собрания. К числу таких оснований относятся:

- принятие указанным органом решения о самороспуске;
- роспуск указанного органа высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего органа исполнительной власти субъекта РФ);

- вступление в силу решения соответствующего суда о неправомерности данного состава депутатов законодательного собрания;
- роспуск указанного органа Президентом РФ в определенных законом случаях, а именно:

если судом будет установлено, что законодательным собранием приняты Конституция (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ или федеральным законам, а это собрание в течение установленного срока (шесть месяцев со дня вступления в силу решения суда либо иной срок, предусмотренный решением суда) не приняло никаких мер по исполнению решения суда, в результате чего были созданы препятствия для реализации полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ своим указом выносит предупреждение законодательному собранию. Если в течение трех месяцев после этого указанный орган вновь не принимает мер по исполнению решения суда, Президент РФ вправе распустить законодательное собрание.

Нельзя не отметить, что федеральным законом определен перечень основных полномочий законодательного собрания, в том числе круг отношений, подлежащих регулированию законами субъектов РФ, основы законодательного процесса и порядок принятия нормативных правовых актов субъектов РФ (ст. 5–7 ФЗ «Об органах власти субъектов РФ»), что не характерно для федеративного устройства, предполагающего большую самостоятельность органов власти субъектов Федерации. Тем более что Конституция РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ только установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (пункт «н» ст. 72). А система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается самими субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (часть 1 ст. 77).

Система органов исполнительной власти субъекта РФ. В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ, обеспечивающим исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ. Возглавляет данный орган руководитель либо непосредственно высшее должностное лицо субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ — далее по тексту этого параграфа — высшее должностное лицо). Высшее должностное лицо вначале избиралось прямыми выборами населением субъекта РФ. В 2004 г. этот порядок был изменен. Высшее должностное лицо стало наделяться полномочиями законодательным собранием по представлению Президента РФ на срок, не превышающий пяти лет.

В настоящее время высшее должностное лицо избирается либо законодательным собранием субъекта, либо прямыми выборами, если это предусмотрено законом субъекта РФ. В таком случае выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Рассмотрим прямые выборы. На эту должность может быть избран гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Кандидаты на должность высшего должностного лица выдвигаются политическими партиями. Законом субъекта РФ может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность либо члена данной партии, либо лицо, не являющееся членом какой-либо партии. Закон предусматривает право Президента РФ проводить консультации с партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения, правда, цели таких консультаций законом не определены, они выявятся в процессе реализации этого закона.

Закон содержит ограничения в отношении претендентов на пост высшего должностного лица. Так, на этот пост не может быть выдвинут гражданин РФ, замещавший должность высшего должност-

ного лица и отрешенный от этой должности Президентом РФ, в течение двух лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа Президента РФ об отрешении его от должности и до дня назначения выборов высшего должностного лица и некоторые иные (ст. 18 ФЗ «Об органах власти субъектов РФ»).

Выдвижение кандидата от политической партии или в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ. Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта РФ. При этом кандидат должен быть поддержан не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта РФ, а каждый из депутатов муниципального совета и каждый глава муниципального образования могут поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией.

Кандидату, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов и глав муниципальных образований необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта РФ, которое не может составлять менее 0,5% и более 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа.

Выборы высшего должностного лица проводятся в соответствии с избирательным законодательством. Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, участвовавших в выборах. Если в выборах участвовали более двух кандидатов и ни один из них не получил требуемого количества голосов, проводится повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. В этом случае избранным считается кандидат, получивший больше голосов, чем другой.

Конституцией (уставом), законом субъекта РФ может быть предусмотрено избрание высшего должностного лица законодательным собранием субъекта РФ.

В этом случае кандидаты для избрания на должность высшего должностного лица представляются в законодательное собрание субъекта РФ Президентом РФ по предложениям политических партий, кандидаты от которых были избраны в законодательное собрание этого субъекта или в Государственную Думу. Президент РФ представляет законодательному собранию три кандидатуры из числа предложенных. Порядок голосования определяется конституцией (уставом) или законом субъекта РФ.

Высшее должностное лицо избирается на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. На высшее должностное лицо распространяются ограничения, установленные для членов Правительства РФ, если иное не установлено федеральным законом.

Полномочия высшего должностного лица прекращаются досрочно в случае:

- его смерти;
- отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;
- его отставки по собственному желанию;
- отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом;
- признания его судом недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- его выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
- утраты им российского гражданства;
- его отзыва избирателями на основании и в порядке, установленных федеральным законом и принятым в соответствии с ним законом субъекта РФ.

Решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ принимается законодательным собранием по представлению Президента РФ или непосредственно Президентом РФ.

Законодательное собрание вправе выразить недоверие высшему должностному лицу в случае:

- издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;
- иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, повлекшего массовое нарушение прав и свобод граждан, если это установлено соответствующим судом;

- ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом своих обязанностей.

Решение законодательного органа о недоверии высшему должностному лицу направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении этого лица от должности.

Законом предусмотрен отзыв высшего должностного лица. Отзыв возможен по одному из следующих оснований:

- нарушение высшим должностным лицом законодательства РФ или законодательства субъекта РФ, факт совершения которого установлен соответствующим судом;
- неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

Инициатива проведения голосования по отзыву высшего должностного лица может быть выдвинута не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица.

В поддержку инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица собираются подписи избирателей, количество которых определяется законом субъекта РФ и должно составлять не менее одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ. Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования.

В случае, когда высшее должностное лицо не может осуществлять свои полномочия в связи с состоянием здоровья или другими обстоятельствами, Президент РФ в целях охраны прав и законных интересов граждан РФ вправе назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица¹.

§ 5. Основы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ

1. Нормативно-правовую основу разграничения предметов ведения и полномочий составляют Конституция РФ, федеральные законы, Федеративный договор 1992 г. и некоторые иные акты.

¹ Решение Президента РФ о назначении временно исполняющего обязанности высшего должностного лица принимается в форме указа.

Под **предметами ведения** можно понимать ту или иную сферу отношений, подлежащих регулированию, т.е. круг решаемых вопросов. **Полномочия** — это права (правомочия) по регулированию предметов, отнесенных к ведению. Иными словами, полномочия — это то, что может сделать субъект управления со своим предметом ведения (как он решает тот или иной вопрос). Предметы ведения и полномочия, взятые в совокупности, образуют **компетенцию** того или иного органа.

Разграничение предметов ведения и полномочий предполагает определение тех сфер, которые находятся исключительно в ведении Федерации в целом или в ведении ее субъектов, а также сфер совместного ведения Федерации и субъектов. В сферах исключительного ведения осуществляется в полном объеме или федеральная власть, или власть субъекта Федерации. А в сфере совместного ведения происходит соприкосновение федеральной и региональной власти. В соответствии с этим выделяются три сферы ведения:

- сфера исключительного ведения РФ, где полномочия принадлежат только РФ;
- сфера исключительного ведения субъектов РФ, где они обладают всей полнотой полномочий;
- сфера совместного ведения, где полномочия принадлежат и Федерации, и субъектам и распределяются между ними.

Предметы исключительного ведения РФ закреплены в ст. 71 Конституции РФ. Их можно разделить на следующие группы:

- 1) в сфере государственного строительства наиболее важными являются принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением; регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в РФ; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти; федеративное устройство и территория РФ; федеральная государственная служба и др.;
- 2) в сфере экономического и социально-культурного строительства в ведении РФ находятся федеральная государственная собственность и управление ею; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные энергетические системы, ядерная энерге-

тика, расщепляющиеся материалы; деятельность в космосе и некоторые иные;

- 3) в сфере международных отношений Федерация ведает вопросами внешней политики и международных отношений РФ, международных договоров РФ; вопросами войны и мира; внешнеэкономическими отношениями;
- 4) в сфере обороны и безопасности: оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования и некоторые иные.

2. В совместном ведении РФ и ее субъектов находятся следующие предметы:

- 1) в сфере государственного строительства — обеспечение соответствия федеральной конституции и федеральным законам нормативно-правовых актов субъектов Федерации; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления и др.;
- 2) в сфере экономики — вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры и др.;
- 3) в социальной сфере — защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта и др.;
- 4) в сфере внешней политики — координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ.

Предметы исключительного ведения субъектов РФ закреплены в Конституциях (Уставах) соответствующих субъектов. Конституция РФ устанавливает, что вне пределов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73).

Очень важным и сложным вопросом в связи с разграничением предметов ведения и полномочий является вопрос о распределении полномочий между Федерацией и ее субъектами по предметам сов-

местного ведения. Здесь можно говорить о двух основных (хотя есть и другие) принципах в распределении данной компетенции. Первый из них называется *принципом дополнительной компетенции* и состоит в том, что Федерация по предметам совместного ведения издает основополагающие акты в форме федеральных законов, а субъекты Федерации принимают в соответствии с федеральными свои нормативные правовые акты, детализирующие (дополняющие) федеральное регулирование. Данный принцип закреплен в ст. 76 (ч. 2) Конституции РФ. В качестве примера такого соотношения полномочий можно назвать Федеральный закон № 154-ФЗ 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым субъекты Федерации принимали свои законы, конкретизирующие организацию и порядок деятельности органов местного самоуправления¹.

Другой принцип, называемый *принципом конкурирующей компетенции*, состоит в том, что субъекты Федерации могут самостоятельно и в полном объеме регулировать отношения в сфере совместного ведения, поскольку они не урегулированы федеральными актами. В случае издания последних акты субъектов Федерации приводятся в соответствие с ними. Данный принцип закрепляется в ФЗ «Об органах власти субъектов РФ».

В 90-х годах прошлого века широкое распространение получила практика заключения двухсторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и отдельными субъектами. Всего было заключено 46 таких договоров. Впоследствии значительная часть этих договоров прекратили свое действие либо в связи с истечением срока, либо в соответствии с подписанными соглашениями сторон о прекращении. А Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан был утвержден Федеральным законом № 199-ФЗ 2007 г.

§ 6. Проблемы совершенствования федеративных отношений в России

Несовершенство федеративных отношений, неудовлетворенность субъектов сложившейся системой разграничения предметов ведения

¹ Названный Закон заменен новым Законом № 131-ФЗ 2003 г. с таким же названием.

и полномочий, в ряде случаев прямое нежелание центра и регионов идти на компромиссы предопределили необходимость поиска путей дальнейшей гармонизации этих отношений. Данный поиск ведется как самими регионами, так и федеральным центром.

Так, по инициативе субъектов были образованы межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия: Ассоциация областей и городов Центральной России, Ассоциация экономического взаимодействия территорий Северо-Запада, Ассоциация «Черноземье», Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа, Ассоциация «Большая Волга», Уральская региональная Ассоциация, Межрегиональная Ассоциация «Сибирское соглашение», Дальневосточная Ассоциация.

Центр признал их статус-кво и в июне 1994 г. между этими ассоциациями и Правительством РФ было подписано Генеральное соглашение на 1994–1995 гг. В 1999 г. был принят Федеральный закон № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации». Данный Закон определял правовые, экономические и организационные гарантии деятельности указанных ассоциаций, а также условия, способствующие социально-экономическому развитию субъектов РФ и Федерации в целом.

В свою очередь и федеральный центр выступил со своей инициативой. Указом Президента РФ № 849 2000 г. «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» были образованы федеральные округа, охватывающие территории нескольких субъектов РФ. Сначала было семь федеральных округов. В январе 2010 г. из состава Южного округа был выделен Северо-Кавказский федеральный округ с центром в г. Пятигорске. В 2014 г. в связи с принятием в состав РФ новых субъектов был образован еще один федеральный округ. В настоящее время имеется девять федеральных округов:

- Центральный федеральный округ (с центром в г. Москве);
- Северо-Западный (центр — г. Санкт-Петербург);
- Южный (г. Ростов-на-Дону);
- Северо-Кавказский (г. Пятигорск);
- Приволжский (г. Нижний Новгород);
- Уральский (г. Екатеринбург);
- Сибирский (г. Новосибирск);
- Дальневосточный (г. Хабаровск);
- Крымский федеральный округ (г. Симферополь).

В эти округа были назначены полномочные представители Президента РФ, которые представляют Президента РФ в пределах соот-

ветствующего федерального округа и обеспечивают реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа. Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ. Он непосредственно подчиняется Президенту РФ и подотчетен ему. Статус полномочных представителей определен Положением, утвержденным названным Указом Президента № 849 2000 г.

В настоящее время можно выделить некоторые тенденции в развитии федеративных отношений в России. Во-первых, это — укрепление вертикали власти, что проявляется в усилении контрольных полномочий федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения соблюдения федерального законодательства. Во-вторых — деволюция, т.е. передача ряда полномочий с федерального уровня на уровень субъектов РФ. В-третьих — укрупнение субъектов Федерации, что проявляется в образовании Пермского, Красноярского, Камчатского, Забайкальского краев, а также Иркутской области, объединенной с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом.

После 2004 г. проявила себя еще одна тенденция в развитии федеративных отношений в России — расширение федерального компонента в регулировании общественных отношений в стране. Эта тенденция проявляется в том, что в федеральных законах, принятых в течение последних лет и направленных на совершенствование разграничения полномочий, закрепляется, с одной стороны, передача части полномочий с федерального уровня на уровень субъектов РФ и даже на муниципальный уровень. С другой стороны, под воздействие федерального законодательства подпадают те сферы, которые могут и должны быть урегулированы законами субъектов РФ, например, перечень полномочий региональных органов власти, как уже было отмечено. Еще один пример: Федеральный закон № 8-ФЗ 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» был заменен Федеральным законом № 25-ФЗ 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации», т.е. отношения в сфере муниципальной службы теперь в полном объеме урегулированы федеральным законом. Допустимо ли такое регулирование в федеративном государстве?

Следует отметить еще один важный аспект федеративных отношений в нашей стране, касающийся вопросов соблюдения федеральной Конституции и федеральных законов. За период с 2000 года

по настоящее время в федеральные законы был внесен ряд изменений, усиливающих ответственность органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ за неисполнение положений федерального законодательства. Появилась даже практика досрочного освобождения высших должностных лиц от должности. В то же время ответственность (точнее говоря, безответственность) федеральных чиновников осталась на прежнем уровне.

ГЛАВА 31. Федеральное Собрание Российской Федерации

§ 1. Структура Федерального Собрания и порядок формирования палат

1. Согласно Конституции РФ Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации является представительным и законодательным органом Российской Федерации (ст. 94). Данная норма определяет природу Федерального Собрания РФ (далее по тексту — Федеральное Собрание) и его место в системе государственной власти. Только Федеральное Собрание, имеющее представительный характер, т.е. представляющее интересы различных социальных слоев, может осуществлять законотворческую деятельность на федеральном уровне.

Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Они различаются по способу формирования и по компетенции.

2. Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. В соответствии с Конституцией РФ в ее новой редакции в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ, а также представители РФ, назначаемые Президентом РФ, число которых составляет не более 10% от числа входящих в Совет Федерации представителей от органов государственной власти субъектов РФ. Необходимо отметить, что в течение относительно небольшого срока существования этого органа власти в России (был учрежден Указом Президента № 1400 1993 г., а сформирован в результате выборов в декабре того же года) порядок его формирования пересматривался неоднократно.

Действующий порядок формирования этой палаты урегулирован Федеральным законом 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (далее по тексту данного параграфа — Новый закон). Согласно Новому закону наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется соответствующим органом государственной власти субъекта РФ (т.е. законодательным собранием или высшим долж-

ностным лицом субъекта РФ) на основе волеизъявления избирателей данного субъекта РФ и на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта РФ.

Новый закон устанавливает также, что Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу, а члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения.

Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации может быть гражданин РФ, достигший возраста тридцати лет, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта РФ в течение пяти лет, непосредственно предшествующих выдвижению кандидатом, либо в совокупности в течение двадцати лет, предшествующих выдвижению кандидатом.

Требование о постоянном проживании на территории субъекта РФ не распространяется на кандидата, который на день голосования на выборах соответствующего органа власти субъекта РФ является членом Совета Федерации – представителем законодательного или исполнительного органа соответствующего субъекта; депутатом Государственной Думы, избранным по одномандатному избирательному округу, образованному на территории данного субъекта РФ, или входившим в качестве кандидата в региональную группу кандидатов, соответствующую данному субъекту РФ, и некоторых иных категорий лиц, указанных в законе.

Не могут быть членами Совета Федерации лица, подпадающие под ограничения пассивного избирательного права.

Кандидатуры представителя от законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ вносятся на рассмотрение этого органа его председателем, фракцией или группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов законодательного собрания субъекта РФ. Решение о наделении полномочиями принимается в течение одного месяца со дня первого заседания этого органа в правомочном составе.

Кандидаты в члены Совета Федерации от исполнительного органа власти субъекта РФ отбираются следующим образом. При проведении прямых выборов высшего должностного лица субъекта РФ каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры на должность члена Совета Федерации, отвечающие установленным законом требованиям и ограничениям. Тот кандидат, который будет избран высшим должностным лицом, наделяет полномочиями члена Совета Федерации одну из представленных им же кандидатур. Соответ-

ствующее решение должно быть принято не позднее чем на следующий день после дня вступления в должность высшего должностного лица. Если высшее должностное лицо избирается законодательным собранием субъекта РФ, то каждый кандидат на эту должность представляет по три кандидатуры законодательному собранию, одну из которых избранное высшее должностное лицо наделяет полномочиями члена Совета Федерации.

Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа власти субъекта РФ о наделении его полномочиями члена Совета Федерации. В трехдневный срок со дня вступления в силу данного решения член Совета Федерации направляет в Совет Федерации и орган власти субъекта РФ копии заявления об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом члена Совета Федерации.

Полномочия члена Совета Федерации прекращаются со дня вступления в силу решения о наделении полномочиями нового члена Совета Федерации — представителя от того же органа власти субъекта РФ.

В случае досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации от представительного органа последний должен наделить полномочиями нового члена не позднее месяца со дня прекращения полномочий. Высшее должностное лицо субъекта в этом случае в десятидневный срок наделяет полномочиями одну из двух оставшихся кандидатур, представленных им ранее. Если таковых не останется, он наделяет полномочиями одного из депутатов законодательного собрания соответствующего субъекта РФ.

Первоначально палата насчитывала 178 членов. В связи с сокращением числа субъектов РФ количественный состав Совета Федерации уменьшился до 166, а в 2014 году увеличился до 170. Со вступлением в силу Закона о поправке к Конституции РФ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» данная палата пополнится еще одной категорией членов — представителями Российской Федерации, назначаемыми Президентом РФ. Количественный состав палаты увеличится до 187.

3. Порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в настоящее время определен Конституцией РФ, федеральными законами № 67-ФЗ 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», № 20-ФЗ 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее по тексту данного параграфа — ФЗ «О выборах депутатов»).

Согласно Конституции РФ Государственная Дума состоит из 450 депутатов, которые избираются на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании на пять лет¹. Половина из них (225) избираются по одномандатным округам на основе мажоритарной избирательной системы относительного большинства. Другая половина — по федеральным спискам на основе пропорциональной избирательной системы. Поскольку основы избирательного права уже были рассмотрены, в данном параграфе будут освещены лишь те положения, которые связаны с выборами депутатов Государственной Думы.

Выборы ГД назначает Президент РФ. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является третье воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания, т.е. с того дня, когда она была избрана в правомочном составе. Следовательно, выборы Государственной Думы седьмого созыва должны были бы состояться в декабре 2016 г., но сам законодатель перенес их на 18 сентября. Вот так!»

Если Президент РФ по каким-либо причинам не назначит выборы в установленный срок, то они проводятся ЦИК РФ в то же самое воскресенье.

При роспуске Государственной Думы Президент РФ одновременно назначает досрочные выборы. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня роспуска Государственной Думы.

Если Президент не назначит досрочные выборы, то они проводятся ЦИК в последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня роспуска.

Видимо, с учетом особенностей национального характера россиян законодатель включил в ФЗ «О выборах депутатов ГД» положение о том, что если воскресенье, на которое должны быть назначены выборы, совпадает с нерабочим праздничным днем либо предшествующим ему, или следующим за таковым, либо объявлено рабочим днем, то выборы переносятся на другое воскресенье.

ФЗ «О выборах депутатов» несколько изменил содержание избирательных прав граждан России. Так, активным избирательным пра-

¹ Пятилетний срок действует после выборов 2011 г. До этого срок полномочий Государственной Думы составлял четыре года.

вом при выборах депутатов Государственной Думы по единому федеральному округу обладают все граждане РФ, достигшие на день голосования 18 лет, кроме лишенных избирательных прав. На выборах депутатов по одномандатным избирательным округам голосовать могут только граждане РФ, проживающие в соответствующем избирательном округе и зарегистрированные по месту жительства не позднее чем за три месяца до дня голосования (ст. 4). Ограничения в пассивном избирательном праве уже были рассмотрены.

Для проведения выборов депутатов Государственной Думы на территории РФ образуется 225 одномандатных избирательных округов. Кандидаты по одномандатным округам выдвигаются либо политическими партиями, либо в порядке самовыдвижения. Федеральные списки формируются политпартиями. Партия может выдвинуть кандидатов по одномандатным округам или в составе федерального списка только из числа своих членов или беспартийных граждан. Число беспартийных должно быть не более половины. Один и тот же кандидат может быть выдвинут как в составе федерального списка, так и по одномандатному избирательному округу, но только по одному.

Федеральный список кандидатов может быть разбит на общефедеральную и региональную части. В региональную часть входят региональные группы кандидатов, соответствующие группе граничащих между собой субъектов РФ, субъекту РФ или части территории субъекта РФ. Таких региональных групп должно быть не менее 35 и они должны охватывать всю территорию страны. В общефедеральную часть должно быть включено не более 10 человек. А общее число кандидатов в списке должно быть не менее 200 и не более 400.

Необходимым условием регистрации федерального списка кандидатов или кандидата является поддержка их выдвижения избирателями, наличие которой определяется по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных собраний субъектов РФ либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей. Иными словами, список кандидатов или кандидат считаются получившими поддержку избирателей, если на последних выборах депутатов Государственной Думы федеральный список кандидатов от этой партии получил хотя бы 3% голосов или от этой партии были избраны депутаты в законодательное собрание хотя бы одного субъекта РФ.

Если поддержки избирателей по последним выборам не имеется, то требуется собрать подписи избирателей: в поддержку федерального списка – 200 тысяч, причем на один субъект РФ должно приходиться не более 7 тысяч подписей, а в поддержку кандидата по

одномандатному округу — не менее 3% подписей от общего числа зарегистрированных в округе избирателей. Если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей, то требуется не менее 3 тысяч подписей (ст. 44).

Регистрация федеральных списков осуществляется ЦИК РФ, а регистрация кандидатов по одномандатным округам — соответствующей окружной избирательной комиссией.

Если за 35 дней до дня голосования будет зарегистрировано менее двух федеральных списков кандидатов, голосование по решению ЦИК РФ откладывается на срок не более двух месяцев для дополнительного выдвижения федеральных списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. Аналогичным образом поступает и окружная избирательная комиссия, если за 35 дней до дня голосования в данном округе будет зарегистрирован только один кандидат или ни одного.

Статус зарегистрированных кандидатов характеризуется следующими положениями. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных законом. Зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах депутатов Государственной Думы освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей.

Работникам средств массовой информации, если они являются кандидатами либо уполномоченными представителями или доверенными лицами, запрещается участвовать в освещении избирательной кампании через средства массовой информации.

Зарегистрированные кандидаты со дня их регистрации и до дня официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы по их заявлению подлежат освобождению от работы, службы, военных сборов, учебных занятий в любой день и на любое время в течение указанного срока.

Решения о возбуждении уголовного дела в отношении зарегистрированного кандидата, привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу могут быть приняты с согласия Председателя Следственного комитета РФ. Ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении зарегистрированного кандидата может быть возбуждено с согласия Председателя Следственного комитета РФ. Зарегистрированный кандидат не может быть подвергнут административному наказанию,

налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора РФ. При даче соответствующего согласия Председатель Следственного комитета РФ, Генеральный прокурор РФ обязаны известить об этом ЦИК РФ (статья 54 ФЗ «О выборах депутатов»).

Голосование на выборах проводится в назначенный день в помещении избирательного участка, где избиратель включен в избирательный список. Допускается досрочное голосование всех избирателей на избирательных участках, образованных в отдаленных или труднодоступных местностях, на судах, находящихся в плавании, на полярных станциях и т.п. Допускается также голосование по открепительным удостоверениям на другом избирательном участке того же избирательного округа, а также голосование вне помещения избирательного участка (т.е. дома), если избиратель по уважительным причинам не может явиться на участок.

Итоги голосования по одномандатному избирательному округу определяет окружная избирательная комиссия. Избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов. Общие итоги выборов подводит ЦИК РФ не позднее, чем через две недели после дня голосования. Выборы признаются недействительными, если допущены такие нарушения, которые не позволяют достоверно установить их результаты, или выборы признаны недействительными на избирательных участках, охватывающих в совокупности не менее 25% всех избирателей, включенных в списки, или по решению суда. Выборы признаются несостоявшимися, если ни один список кандидатов не получил 5 и более процентов голосов избирателей или если за все списки подано в совокупности 50 и менее процентов голосов.

Общие условия распределения мандатов по федеральным спискам состоят в следующем: к распределению мандатов допускаются списки, получившие 5 и более процентов голосов избирателей (так называемый заградительный барьер); таких списков должно быть допущено не менее двух; за эти списки должно быть подано в совокупности более 50% всех голосов избирателей.

Отсюда:

- если за федеральные списки, преодолевшие заградительный барьер, было подано 50 или менее процентов голосов, то к распределению мандатов допускаются в порядке убывания списки, получившие менее 5 процентов, пока общее число голосов не превысит 50 процентов голосов;
- если только один федеральный список получил более 50 процентов голосов, а остальные списки получили менее 5 про-

центов голосов, к распределению депутатских мандатов допускается еще один список, получивший большее число голосов, чем остальные.

Методика пропорционального распределения депутатских мандатов выглядит следующим образом.

1. Подсчитывается общая сумма голосов, поданных за федеральные списки, допущенные к распределению депутатских мандатов.

2. Эта сумма голосов делится на число 225. Полученный результат есть первое избирательное частное, которое используется в процессе распределения мандатов между федеральными списками.

3. Затем число голосов, полученных каждым списком, делится на первое избирательное частное. Результатом деления является целое число и дробная часть. Целое число показывает количество депутатских мандатов, получаемых соответствующим списком в результате первичного распределения.

Если после этих действий остаются нераспределенные мандаты, то производится их вторичное распределение. Нераспределенные мандаты передаются по одному тем спискам, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, а при равенстве дробных частей (до шестого знака включительно после запятой) преимущество отдается тому федеральному списку кандидатов, за который подано больше голосов избирателей.

Депутатские мандаты, полученные списком, переходят в первую очередь к кандидатам, включенным в общефедеральную часть списка, и распределяются в соответствии с порядком их размещения в этом списке. Кандидат может отказаться от получения мандата. В этом случае мандат передается следующему кандидату из того же списка.

Оставшиеся после этого депутатские мандаты, причитающиеся данному федеральному списку кандидатов, распределяются между региональными группами кандидатов по аналогичной методике.

Если выборы по соответствующему избирательному округу признаны несостоявшимися или недействительными, ЦИК РФ назначает повторные выборы по этому избирательному округу. Если Государственная Дума избрана в неправомочном составе, то повторные выборы проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня определения общих результатов выборов или признания выборов недействительными или несостоявшимися либо со дня аннулирования их результатов. В иных случаях повторные выборы проводятся не позднее чем через год со дня признания их несостоявшимися или недействительными или со дня аннулирования их результатов.

При повторных выборах сроки избирательных действий по решению ЦИК могут быть сокращены на одну треть.

Общие результаты выборов публикуются ЦИК с указанием избранных депутатов, данных о числе избирателей и т.п. не позднее трех недель со дня голосования.

В качестве иллюстрации приводятся результаты выборов депутатов Государственной Думы, состоявшихся 18 сентября 2016 г.

Число избирателей — 110 061 200 чел.

Число участвовавших в выборах — 52 700 992 (47,88%).

Сумма голосов, полученных списками, допущенными к распределению мандатов — 45 739 696 (86,79%).

Первое избират. частное — $45\,739\,696 : 225 = 203\,287,537778$.

Партии	Кол-во голосов	%	
Единая Россия	28 527 828	54,20	: 203 287,537778 $\approx$ 140,3324
КПРФ	7 019 752	13,34	: 203 287,537778 $\approx$ 34,531148
ЛДПР	6 917 063	13,14	: 203 287,537778 $\approx$ 34,026006
Справедливая Россия	3 275 053	6,22	: 203 287,537778 $\approx$ 16,110446
ВСЕГО	45 739 696	86,79	224

В результате первичного распределения было распределено 224 мандата. Оставшийся мандат был передан по методу наибольшего остатка списку КПРФ.

В Государственной Думе седьмого созыва представлены еще две партии, от которых избраны по одному депутату в двух одномандатных округах и один депутат, выдвигавшийся самовыдвижением.

Статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации определяется Конституцией РФ и Федеральным законом № 3-ФЗ 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее по тексту — ФЗ «О статусе»), а также регламентами палат. Членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы не может быть гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства (ст. 1 ФЗ «О статусе»). Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Федеральными законами предусмотрено, если все депутаты законодательного собрания субъекта РФ избраны по одномандатным избирательным округам, депутат этого органа, наделенный полномочиями члена Совета Федерации, вправе совмещать полномочия и члена Совета Федерации, и депутата законодательного собрания данного субъекта РФ.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Они не могут находиться на государственной или муниципальной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ. Указанные лица не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ¹.

Члены обеих палат обладают правом участвовать в заседаниях палат, вносить предложения, задавать вопросы, голосовать.

Использование депутатами Государственной Думы своего права на участие в заседаниях палаты привело к тому, что на пленарных заседаниях присутствовало лишь незначительное число депутатов. В июле 2010 г. в Регламент Государственной Думы были внесены изменения, обязывающие депутатов присутствовать на пленарных заседаниях².

Каждый член Совета Федерации и депутат Государственной Думы должен состоять в каком-либо комитете или постоянной комиссии палаты. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы могут иметь помощников по работе в субъектах РФ и в соответствующей палате Федерального Собрания. Из них работают

¹ Такое положение распространяется на депутатов всех уровней, членов органов исполнительной власти всех уровней, судей, прокуроров, иных государственных служащих, а также муниципальных служащих.

² Статья 44 Регламента Государственной Думы.

щих по контракту должно быть в субъектах РФ — не более пяти, в палате федерального парламента — не более двух. Кроме того, допускается иметь до 40 помощников на общественных началах по работе и в палатах парламента и в регионах.

Важной гарантией депутатской деятельности является **депутатский иммунитет**, означающий, что член парламента не может быть подвергнут мерам процессуального воздействия (арест, обыск, допрос и т.п.) без разрешения соответствующей палаты. Вопрос о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой Федерального Собрания РФ.

Следует отметить, что депутаты Государственной Думы обладают свободным депутатским мандатом, являются представителями народа и не могут быть отозваны досрочно избирателями. В то же время закон определяет основания досрочного прекращения их полномочий:

- письменное заявление о сложении своих полномочий;
- избрание на выборную должность в органы государственной власти или местного самоуправления, а равно назначения на иную государственную должность;
- поступление на государственную или муниципальную службу, вхождение в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществление предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, финансирование которой не противоречит требованиям, предусмотренным законом;
- вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений;
- установление факта открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения денежных средств в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ или пользования иностранными финансовыми инструментами;
- утрата гражданства РФ либо приобретение гражданства иностранного государства;
- вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы;

- вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности либо о признании их недееспособными;
- признание безвестно отсутствующими либо объявление умершим;
- смерть.

Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются досрочно также в связи с роспуском Думы, выходом депутата из состава фракции, в которой он состоит, или выходом депутата из той партии, от которой он был избран. Кроме того, полномочия депутата могут быть прекращены досрочно решением Государственной Думы по инициативе фракции, в которой он состоит, или по инициативе комитета, членом которого он является, в случае неисполнения в течение 30 и более календарных дней своих депутатских обязанностей, а именно, пропуски пленарных заседаний палаты без уважительных причин, отказ от встречи с избирателями (ст. 4 ФЗ «О статусе»).

§ 2. Функции и полномочия палат

1. Палаты Федерального Собрания имеют различную компетенцию и соотносятся друг с другом как верхняя (Совет Федерации) и нижняя (Государственная Дума), хотя законодательно это нигде не закреплено. К такому выводу приводит анализ статуса этих палат. Так, Совет Федерации формируется из представителей субъектов Федерации, что в федеративных государствах характерно для верхних палат. Далее, федеральные законы принимаются Государственной Думой, а Советом Федерации подлежат одобрению (неодобрению), причем Дума может преодолеть несогласие Совета Федерации путем повторного принятия отклоненного федерального закона в прежней редакции большинством в две трети голосов, что также характерно для взаимоотношений верхней и нижней палат парламентов в зарубежных государствах. Совет Федерации принимает окончательное решение об отрешении Президента РФ от должности — это также является прерогативой верхней палаты. Наконец, Совет Федерации, как и большинство верхних палат, не может быть распущен Президентом. Все это является основанием считать Совет Федерации верхней, а Государственную Думу — нижней палатой.

Полномочия палат различны. Они действуют практически самостоятельно. Их заседания проводятся раздельно. Они могут собираться на совместные заседания в следующих случаях: для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ и выступлений руководителей иностранных государств.

2. Функции и полномочия Совета Федерации закреплены в ст. 102 Конституции РФ, а также федеральными конституционными и федеральными законами. Полномочия можно разделить на несколько групп:

1. Полномочия в сфере государственного строительства:

- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ, его заместителей;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

2. Полномочия в сфере законотворчества:

- принятие федеральных конституционных законов;
- рассмотрение и одобрение (неодобрение) законов, принятых Государственной Думой.

3. Полномочия в сфере федеративного строительства:

- утверждение изменения границ между субъектами РФ.

4. Полномочия в сфере обороны и безопасности:

- утверждение указа Президента РФ о введении военного положения;
- утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации.

5. Иные полномочия:

- принятие решения о лишении неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий;
- утверждение членов Президиума Верховного Суда РФ по представлению Президента РФ;
- другие полномочия, определенные законами РФ.

По вопросам, отнесенным к его ведению, Совет Федерации принимает постановления.

3. Рассмотрим полномочия Государственной Думы. Основным направлением деятельности Государственной Думы является принятие законов. В соответствии с Конституцией Государственная Дума (ст. 103):

- дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;

- выдвигает обвинение против Президента РФ для отрешения его от должности;
- заслушивает ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- решает вопрос о доверии Правительству РФ;
- назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека, Председателя Центрального банка России, Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов;
- объявляет амнистию.

Кроме того, Государственная Дума дает согласие на лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий по представлению Председателя Следственного комитета при прокуратуре РФ¹.

Внесенные в 2008 году изменения в ст. 103 Конституции РФ наделяют Государственную Думу полномочием заслушивать ежегодные отчеты Правительства РФ, которое в Федеральном законе о поправке к Конституции РФ названо контрольным полномочием. Однако говорить о контрольном полномочии вряд ли можно, поскольку не определена ответственность Правительства РФ в этом случае.

По вопросам своего ведения Государственная Дума принимает постановления.

Порядок деятельности каждой из палат и их внутренняя организация регулируются регламентами палат, принимаемыми каждой из них самостоятельно.

Палаты избирают из своего состава Председателей палат и их заместителей.

Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии.

Органами Совета Федерации являются Совет палаты, комитеты и Комиссия по контролю за достоверностью сведений о доходах, имуществе и имущественных обязательствах, представляемых членами Совета Федерации. Совет палаты образуется для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации. В состав Совета палаты входят Председатель палаты, первый замести-

¹ Часть 2 ст. 3 ФЗ № 12-ФЗ от 12 февраля 2001 г. «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».

тель и заместители Председателя, председатели комитетов. Комитеты в Совете Федерации образуются для разработки предложений по реализации конституционных полномочий палаты, предварительного рассмотрения проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, принятых Государственной Думой и переданных в палату, решения других вопросов деятельности палаты. В настоящее время в Совете Федерации действуют 10 комитетов (по конституционному законодательству, по судебно-правовым вопросам, по обороне и безопасности и др.). Кроме того, палата может образовывать временные комиссии для решения конкретной задачи.

В Государственной Думе создается Совет Государственной Думы для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов. В него входят Председатель Государственной Думы, первые заместители Председателя, руководители фракций и внутрифракционных групп (не более двух). В работе Совета участвуют с правом совещательного голоса председатели комитетов или представители комитетов.

В Государственной Думе образуются фракции. Фракцией является объединение депутатов, избранных в составе федерального списка кандидатов. Во фракцию входят все депутаты, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов. Фракция избирает из своего состава руководителя и заместителя (заместителей) руководителя фракции. В составе фракции численностью более 100 депутатов могут создаваться внутрифракционные группы, численность которых не может составлять менее 50 депутатов. В связи с переходом к смешанной избирательной системе, предполагающей появление в Государственной Думе так называемых независимых депутатов, т.е. избранных не от партий, возможно образование депутатских групп, как было раньше. Это будет установлено в Регламенте палаты.

В данной палате создаются также комитеты (по законодательству, по государственному строительству, по труду и социальной политике и др. — всего 30) и комиссии (мандатная, по этике и др.). Каждый депутат должен состоять в каком-либо комитете или постоянной комиссии.

Полномочия Государственной Думы могут быть прекращены досрочно вследствие ее роспуска Президентом Российской Федерации.

Основания роспуска установлены Конституцией Российской Федерации (ст. 109). Такими основаниями являются:

- трехкратное отклонение Государственной Думой представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства;
- повторное в течение трех месяцев выражение Государственной Думой недоверия Правительству РФ, если Президент не согласился с первым решением о недоверии;
- отказ Государственной Думы в доверии Правительству РФ в связи с поставленным Председателем Правительства РФ перед Государственной Думой вопросом о доверии.

По второму и третьему основаниям роспуск Государственной Думы производится, если Президент не примет решения об отставке Правительства. В случае роспуска Государственной Думы Президент назначает новые выборы депутатов Государственной Думы.

Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания по основаниям, связанным с выражением недоверия или отказом в доверии Правительству РФ; с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения; а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ. Кроме того, Государственная Дума не может быть распущена Председателем Правительства РФ, временно исполняющим обязанности Президента РФ.

§ 3. Основные парламентские процедуры.

Законодательный процесс

1. Палаты Федерального Собрания РФ работают сессионно. Проводятся по две сессии ежегодно. К основным парламентским процедурам относятся: законодательный процесс, парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти, парламентские слушания, парламентские расследования и некоторые иные. Наиболее важной процедурой является законодательный процесс, который следует рассмотреть более подробно.

2. Законодательный процесс представляет собой деятельность законодательного органа (парламента), связанную с принятием законопроекта к рассмотрению, его обсуждением, принятием закона и его обнародованием.

Законодательный процесс представляет собой определенную последовательность действий, состоящую из ряда этапов, именуемых

стадиями законодательного процесса. В конституционно-правовой литературе выделяют следующие стадии:

1. Внесение законопроекта (стадия реализации права законодательной инициативы) в Государственную Думу.
2. Предварительное рассмотрение законопроекта в комитетах и комиссиях Государственной Думы.
3. Рассмотрение законопроекта на пленарных заседаниях Государственной Думы.
4. Принятие закона Государственной Думой.
5. Рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации.
6. Подписание и обнародование (опубликование) принятого закона.
7. Вступление закона в силу.

Кроме того, выделяется еще особая стадия — преодоление разногласий между палатами Федерального Собрания, а также между Парламентом и Президентом.

Начинается законодательный процесс с внесения законопроекта на рассмотрение парламента, т.е. с реализации права законодательной инициативы. *Право законодательной инициативы — это закрепленное конституцией правомочие (возможность) по внесению проекта закона на рассмотрение законодательного органа, корреспондирующее с обязанностью этого органа рассмотреть этот проект и принять по нему решение.*

Решение по проекту может носить и отрицательный характер, т.е. законопроект может быть отклонен, но он обязательно должен быть рассмотрен — в этом смысл данного права.

В соответствии со ст. 104 Конституции РФ правом законодательной инициативы в Российской Федерации обладают: Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ. Последние два субъекта обладают специфическим правом законодательной инициативы — они могут вносить законопроекты только по вопросам, отнесенным к их ведению.

Все законопроекты вносятся в Государственную Думу, при этом законопроекты, связанные с расходами федерального бюджета (о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов и т.п.), вносятся только при наличии заключения Правительства РФ.

После внесения в парламент законопроект включается в план законодательных работ, передается в один из постоянных парламент-

ских комитетов или специально созданную для работы над данным проектом комиссию. Сначала работа над проектом ведется в этих комитетах и комиссиях с приглашением специалистов. Законопроект готовится к обсуждению на пленарном заседании Государственной Думы. В этом состоит вторая стадия законодательного процесса. Третья стадия состоит в рассмотрении законопроекта на пленарном заседании палаты. Законопроект рассматривается в три чтения. В первом чтении обсуждается его концепция, соответствие Конституции РФ, его актуальность и социальная значимость. Во втором чтении обсуждаются и принимаются (отклоняются) поправки к законопроекту. В третьем чтении проект становится законом, если он будет одобрен большинством депутатов от общего их числа, т.е. наберет хотя бы 226 голосов. Третье чтение, таким образом, совпадает со стадией принятия закона.

Принятый закон в течение пяти дней передается в Совет Федерации. Совет Федерации должен рассмотреть данный закон в течение четырнадцати дней. Если в этом периоде закон не был рассмотрен Советом Федерации, то он считается одобренным этой палатой и передается Президенту для подписания. В то же время согласно ст. 106 обязательному рассмотрению Советом Федерации подлежат федеральные законы по вопросам федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования; денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров РФ; статуса и защиты Государственной границы РФ; войны и мира.

Совет Федерации может вернуть закон в Государственную Думу со своими замечаниями. Возникшие разногласия между палатами могут быть преодолены либо созданием согласительной комиссии из представителей обеих палат, которая вырабатывает приемлемый для обеих палат вариант текста, либо Государственная Дума может вновь принять закон в первоначальной редакции большинством в две трети голосов. Тогда закон считается принятым и направляется на подпись Президенту РФ — это уже следующая стадия законодательного процесса.

Президент в течение четырнадцати дней может подписать и обнародовать закон или вернуть его в Государственную Думу со своими замечаниями. В последнем случае считается, что Президент отклонил закон, т.е. наложил вето.

Вето Президента носит отлагательный характер — оно может быть преодолено путем повторного голосования по закону в его первоначальной редакции большинством в две трети голосов от общего

числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. В этом случае Президент РФ в течение семи дней должен подписать и обнародовать закон. Но для преодоления разногласий может быть образована специальная комиссия из представителей Президента РФ и обеих палат Парламента.

Подписанный Президентом РФ федеральный закон публикуется и вступает в силу в соответствии с Федеральным законом № 5-ФЗ 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», что уже было рассмотрено ранее.

Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен обеими палатами (раздельно) квалифицированным большинством голосов (две трети от общего числа депутатов Государственной Думы и три четверти от числа членов Совета Федерации). Президент РФ в этом случае не обладает правом вето.

Важной парламентской процедурой является парламентский контроль. Проведение такого контроля регулируется Федеральным законом № 77-ФЗ 2013 г. «О парламентском контроле». Согласно названному Закону парламентский контроль осуществляется в следующих формах:

- рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ;
- проведение палатами Федерального Собрания РФ, комитетами палат, Счетной палатой РФ мероприятий по осуществлению предварительного, текущего и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений;
- заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ;
- рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка РФ и принятие решений по ним;
- направление парламентских запросов и депутатских запросов;
- проведение парламентских слушаний;
- проведение парламентских расследований;
- в иных формах, установленных Законом (ст. 5)

Парламентский контроль уполномочены осуществлять:

- палаты Федерального Собрания РФ;
- комитеты и комиссии палат;
- парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

- члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы.

Кроме того, в осуществлении парламентского контроля участвует Счетная палата РФ в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации». Конституция РФ предусматривает и ответственность Правительства, состоящую в том, что Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ или отказать в доверии. Это целесообразно рассмотреть в связи с раскрытием статуса Правительства РФ.

Еще одну процедуру закрепил Федеральный закон № 196-ФЗ 2005 г. «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Предметом расследования могут быть факты грубого или массового нарушения конституционных прав и свобод.

С инициативой проведения парламентского расследования могут выступить члены Совета Федерации или депутаты Государственной Думы в количестве не менее одной пятой. Если эта инициатива будет поддержана обеими палатами, то ими создается парламентская комиссия на паритетных (т.е. равных) началах и избираются ее сопредседатели. По результатам расследования комиссия готовит итоговый доклад, который утверждается палатами и направляется Президенту РФ и Правительству РФ, а также публикуется в СМИ и размещается в Интернете.

Закон устанавливает, что парламентскому расследованию не подлежат: деятельность Президента РФ; деятельность суда по осуществлению правосудия; деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

ГЛАВА 32. Президент Российской Федерации

§ 1. Конституционные основы статуса Президента России и порядок его избрания

1. В соответствии с российской Конституцией Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80). Конституцией на Президента РФ возложено: принятие мер по охране суверенитета, независимости и государственной целостности Российской Федерации; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; определение основных направлений внутренней и внешней политики государства. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

2. Российский Президент избирается на шесть лет¹ гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Нормативно-правовую основу выборов составляют Конституция РФ, федеральные законы № 67-ФЗ 2002 г., № 19-ФЗ 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» и некоторые иные нормативные правовые акты.

Президентом РФ может быть избран гражданин РФ, достигший 35 лет и проживающий в России постоянно не менее 10 лет и обладающий избирательными правами. При этом одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд. Не может быть избран Президентом РФ российский гражданин, имеющий гражданство другого государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий его право на постоянное проживание в другом государстве (пункт 5.1 ст. 3 ФЗ «О выборах президента»)².

¹ Шестилетний срок установлен законом о поправке к Конституции РФ и действует с 2012 года. Прежние президенты избирались на четыре года.

² В отношении кандидатов в Президенты РФ действуют общие ограничения, установленные избирательным законодательством, которые уже были отмечены ранее.

Выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Решение о назначении принимается не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах Президента РФ. Если Совет Федерации не назначит выборы Президента РФ, они проводятся Центральной избирательной комиссией РФ (далее по тексту — ЦИК РФ) в указанный день.

При досрочном прекращении полномочий Президента выборы назначаются на последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения полномочий Президента.

Сроки избирательных процедур при досрочных выборах сокращаются на четверть.

Кандидаты на пост Президента РФ выдвигаются политическими партиями, а также самовыдвижением, но при поддержке группы численностью 500 избирателей, обладающих активным избирательным правом, с уведомлением ЦИК РФ или избирательной комиссии субъекта Федерации о проведении собрания. Эта группа регистрируется в ЦИК РФ. Политическая партия не вправе выдвигать кандидата-то гражданина, являющегося членом иной партии.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 7500 подписей избирателей, проживающих на территории данного субъекта РФ. Политическая партия в поддержку своего кандидата должна собрать не менее 100 тысяч подписей, но на один субъект РФ должно приходиться не более 2500 подписей. От сбора подписей освобождаются политические партии, федеральный список кандидатов которых был допущен к распределению депутатских мандатов на последних выборах депутатов Государственной Думы, предшествовавших данным выборам Президента РФ, а также политическая партия, список кандидатов которой был допущен к распределению мандатов в Законодательных собраниях не менее чем в одной трети субъектов РФ (ст. 36 ФЗ «О выборах президента»).

Подготовку и проведение выборов обеспечивают ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные и участковые избирательные комиссии.

Финансирование избирательной кампании осуществляется из федерального бюджета, за счет собственных средств кандидатов, политических партий, а также за счет добровольных пожертвований.

Порядок формирования избирательных фондов, а также проведения предвыборной агитации и голосования аналогичен соответствующим процедурам при выборах депутатов Государственной Думы, которые уже рассмотрены.

Окончательные итоги выборов подводит ЦИК РФ не позднее чем через 10 дней после дня голосования. Избранным считается кандидат, набравший абсолютное большинство голосов от общего числа принявших участие в голосовании, т.е. 50% плюс хотя бы один голос.

Если в выборах участвовали более двух кандидатов и ни один из них не набрал необходимого количества голосов, то проводится повторное голосование не позднее чем через 21 день со дня голосования на общих выборах. Голосование проводится по двум кандидатам, набравшим большее число голосов. Избранным в этом случае считается кандидат, получивший большее число голосов. Закон предусматривает повторное голосование по одной кандидатуре, но при этом избранным считается кандидат, получивший не менее 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В последнем случае закон допускает голосование за или против кандидата. Если никто не избран или выборы признаны недействительными, проводятся повторные выборы не позднее четырех месяцев.

Избранный Президент РФ вступает в должность по истечении шести лет со дня вступления в должность Президента РФ, избранного на предыдущих выборах, а при досрочных выборах, повторном голосовании или повторных выборах — на 30-й день со дня официального опубликования результатов выборов.

Напомню, что избранный в марте 2012 г. Президент РФ вступил в должность 7 мая — эта дата и будет днем вступления в должность следующего Президента РФ в 2018 г., если ничего не изменится.

При вступлении в должность Президент приносит присягу в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ.

Действующий Президент исполняет свои полномочия до вступления в должность вновь избранного Президента.

§ 2. Основные функции и полномочия Президента РФ

1. Президент обладает значительными полномочиями, которые установлены Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами и могут быть сведены в несколько групп.

Первую группу составляют полномочия в сфере государственного строительства:

- назначение выборов в Государственную Думу в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом;
- роспуск Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ;
- назначение референдума;
- назначение с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;
- представление Совету Федерации кандидатур для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, а также кандидатуры Генерального прокурора РФ и его заместителей;
- представление Совету Федерации для утверждения членов Президиума Верховного Суда РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров по предложению Председателя Правительства РФ;
- назначение судей федеральных судов;
- формирование Совета Безопасности РФ;
- представление Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ;
- назначение и отзыв после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях;
- обращение к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Полномочия в сфере нормотворчества:

- внесение законопроектов в Государственную Думу (реализация права законодательной инициативы);
- подписание и обнародование федеральных конституционных и федеральных законов. Президент при этом обладает правом отлагательного вето в отношении федеральных законов, которое уже было рассмотрено;
- издание указов и распоряжений, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам и обязательны для исполнения на всей территории РФ;
- отмена постановлений и распоряжений Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ;

- приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Полномочия в сфере международных отношений, обороны и безопасности:

- осуществление руководства внешней политикой РФ;
- ведение переговоров и подписание международных договоров РФ;
- подписание ратификационных грамот;
- принятие верительных и отзывных грамот аккредитуемых при нем дипломатических представителей;
- утверждение военной доктрины РФ;
- назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил РФ.

Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ.

Полномочия в сфере исполнительной власти:

- право председательствовать на заседаниях Правительства РФ;
- принятие решений об отставке Правительства РФ;
- формирование Администрации Президента РФ;
- назначение и освобождение полномочных представителей Президента РФ;
- решение вопросов гражданства РФ и предоставления политического убежища;
- награждение государственными наградами РФ, присвоение почетных званий РФ, высших воинских и высших специальных званий;
- осуществление помилования.

Полномочия в сфере федеративного строительства:

- использование согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ;
- вынесение предупреждения высшему должностному лицу субъекта РФ и Законодательному собранию субъекта РФ в случае допущения ими нарушений Конституции РФ;
- досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ;

- роспуск Законодательного собрания субъекта РФ в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

Следует отметить, что три последних полномочия не предусмотрены Конституцией РФ и предоставлены Президенту РФ федеральными законами. К такого рода полномочиям относится еще и внесение нового наименования субъекта РФ в ст. 65 Конституции РФ.

Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Президент обладает **полномочиями чрезвычайного характера**, к числу которых относятся право введения военного положения в случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии и право введения при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, чрезвычайного положения. Военное или чрезвычайное положение может вводиться на всей территории России или в отдельных ее местностях с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

2. Необходимо рассмотреть более подробно нормотворческую деятельность Президента РФ. Согласно Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения. Порядок подготовки этих актов определен указами Президента РФ, Положением об Администрации Президента РФ и иными актами. Указами Президента РФ оформляются решения Президента РФ нормативного характера, т.е. предписания, рассчитанные на постоянное или многократное действие, а также решения о назначении и освобождении от должности руководителей центральных органов и иных структур системы федеральной исполнительной власти, о гражданстве, предоставлении политического убежища, награждении государственными наградами, присвоении классных чинов, почетных званий РФ, высших воинских и высших специальных званий, помиловании.

В форме распоряжений Президента РФ принимаются решения Президента РФ по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента РФ. Распоряжения Президента РФ не должны содержать предписаний, носящих нормативный характер.

Сложным является вопрос о правовой природе указов Президента РФ. Как известно, все нормативные правовые акты по их юри-

дической силе делятся на законы и подзаконные акты. Подзаконный акт принимается на основании и во исполнение законов. Именно такая природа правительственных актов закреплена в ст. 115 Конституции РФ. В отношении актов Президента установлено: «1. Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения. 2. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. 3. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам» (ст. 90 Конституции РФ). Такая формулировка позволяет Президенту своими указами регулировать первоначально те отношения, которые входят в сферу регулирования закона, что было подтверждено постановлением Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П.

Подготовка проектов актов Президента РФ осуществляется Администрацией Президента (ее структурными подразделениями), Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Президента регулируется Указом Президента РФ № 763 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

3. Президент РФ обладает неприкосновенностью (ст. 91 Конституции РФ). Он не может быть подвергнут каким-либо мерам процессуального характера и не несет ответственности за свои действия, совершенные в период исполнения полномочий Президента РФ. Такое положение содержится в Федеральном законе № 12-ФЗ 2001 г. «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение полномочий, и членам его семьи» (ст. 3).

Президент приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с момента принесения присяги вновь избранным Президентом. Согласно ст. 92 Конституции РФ полномочия Президента РФ могут быть прекращены досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять их или отрешения от должности.

Процедура отрешения Президента от должности урегулирована Конституцией (ст. 93). Она начинается с выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента в совершении им государственной измены или иного тяжкого преступления. Инициатива о выдвижении такого обвинения должна исходить не менее чем от одной трети депутатов Государственной Думы и должна быть поддержана решением Государственной Думы, принятым большинством в две трети голосов от числа ее депутатов, при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой. Обвинение должно быть подтверждено заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Окончательное решение об отрешении Президента от должности принимается Советом Федерации большинством в две трети голосов от числа его членов и не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения.

Во всех случаях, когда Президент не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства РФ. Исполняющий обязанности Президента РФ не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

4. Для обеспечения исполнения конституционных функций и полномочий Президента РФ создается специальный орган — Администрация Президента РФ. Статус этого органа определен Положением об Администрации Президента РФ, утвержденным Указом № 490 2004 г. Администрация формируется в соответствии с пунктом «и» ст. 83 Конституции РФ и является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации.

В состав Администрации входят: Руководитель Администрации Президента РФ; заместители Руководителя Администрации; по-

мощники Президента РФ; руководитель протокола Президента РФ; пресс-секретарь Президента РФ; полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, полномочные представители Президента РФ в палатах Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, советники Президента РФ, старшие референты и референты Президента РФ; иные должностные лица.

Администрация создает условия для реализации Президентом РФ его функций и полномочий, установленных Конституцией РФ. На нее, в частности, возложены: организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом РФ в парламент; подготовка, согласование и представление Президенту РФ проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента РФ, а также подготовка иных необходимых документов; выпуск указов и распоряжений Президента РФ и иные функции. Кроме того, Администрация обеспечивает деятельность Совета Безопасности РФ, Государственного Совета РФ, совещательных и консультативных органов при Президенте РФ, полномочных представителей Президента РФ. Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ.

ГЛАВА 33. Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти

§ 1. Состав Правительства РФ и порядок формирования

Правительство РФ является органом государственной власти, осуществляющим исполнительную власть в России и возглавляющим единую систему исполнительной власти в РФ.

Правовую основу организации и деятельности Правительства РФ составляют Конституция РФ, Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» (далее по тексту — Закон «О Правительстве»), федеральные законы, а также нормативные указы Президента РФ.

Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. На пост Председателя Правительства РФ может быть назначен гражданин РФ, не имеющий иностранного гражданства. После своего назначения Председатель Правительства РФ в соответствии с утвержденной Указом Президента РФ структурой федеральных органов исполнительной власти предлагает главе государства кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Затем происходит формирование иных федеральных органов исполнительной власти¹.

Законом «О Правительстве» установлены ограничения для членов Правительства РФ относительно совмещения ими своих функций с иной деятельностью. Члены Правительства не вправе:

- быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных)

¹ Для всех членов Правительства и работников государственного аппарата установлены общие требования — они не должны иметь вид на жительство или иной документ, подтверждающий право постоянного проживания в иностранном государстве.

органов государственной власти субъектов РФ и депутатами выборных органов местного самоуправления;

- занимать другие должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления¹;
- заниматься предпринимательской деятельностью ни лично, ни через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы;
- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности²;
- принимать без разрешения Президента РФ почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств.

Деятельность Правительства РФ осуществляется на основе принципов верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов; народовластия; федерализма; разделения властей; ответственности; гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу.

Основными направлениями деятельности Правительства являются: реализация внутренней и внешней политики РФ; регулирование социально-экономической сферы; обеспечение единства системы исполнительной власти в России; формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации; реализация предоставленного ему права законодательной инициативы.

Перед вновь избранным Президентом РФ Правительство слагает свои полномочия. Полномочия Правительства могут быть прекращены досрочно Президентом в следующих случаях:

- ухода Правительства в отставку по собственной инициативе (отставка принимается или отклоняется Президентом);
- принятия решения об отставке Правительства Президентом;

¹ В 2010 г. в Закон «О Правительстве» была внесена поправка, согласно которой члены Правительства могут замещать должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в соответствии с указами Президента РФ.

² С учетом тех же ограничений относительно финансирования этой деятельности, что и для депутатов.

- выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ (вопрос об отставке и в этом случае решает непосредственно Президент РФ, который вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы). В случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает Государственную Думу;
- отказа Государственной Думы в доверии Правительству, если вопрос о доверии был поставлен Председателем Правительства.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства.

§ 2. Функции и полномочия Правительства РФ

Правительство РФ обладает весьма значительными полномочиями в различных сферах государственного управления. Основными из них являются:

В сфере экономики и финансов — разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета, обеспечение его исполнения и представление Государственной Думе отчета об исполнении бюджета; регулирование экономических процессов; проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; управление федеральной собственностью и иные.

В социальной сфере — проведение единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; принятие мер по реализации трудовых прав граждан, разработка программ сокращения и ликвидации безработицы; содействие решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства; осуществление иных мер.

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью — осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями и т.п.

В сфере обороны и безопасности Российской Федерации — осуществление необходимых мер по обеспечению обороны и государственной безопасности страны; организация оснащения вооружением

и военной техникой Вооруженных Сил РФ; осуществление мер по охране Государственной границы РФ и иные.

В сфере внешней политики и международных отношений — реализация внешней политики РФ, обеспечение представительства России в иностранных государствах и международных организациях, заключение международных договоров РФ, обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации по международным договорам и др.

Порядок деятельности Правительства определяется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», нормативными указами Президента РФ, а также Регламентом Правительства.

Правительство является коллегиальным органом, поэтому его решения принимаются на заседаниях, которые проводятся не реже одного раза в месяц. В соответствии с последними изменениями Закона «О Правительстве» Правительство РФ может принимать решения по некоторым вопросам без созыва заседаний (ст. 27). Определен также перечень вопросов, по которым решения принимаются только на заседаниях Правительства (ст. 28). Члены Правительства участвуют в заседаниях лично. Для решения оперативных вопросов Правительство по предложению его Председателя может образовать Президиум Правительства. Президент России имеет право председательствовать на заседаниях Правительства и на заседаниях его Президиума.

Внесенные в 2008 году изменения в Конституцию РФ предусматривают представление Правительством ежегодных отчетов Государственной Думе, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

§ 3. Федеральные органы исполнительной власти

Правительство РФ возглавляет систему исполнительной власти, которую образуют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. Федеральные органы исполнительной власти образуются и действуют в соответствии с указами Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»; № 636 от 21 мая 2012 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и др. Этими актами предусмотрено образование федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральное министерство — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государствен-

ной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр РФ (федеральный министр). Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. Оно в своей сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ.

Федеральные министерства могут быть подведомственны Президенту РФ или Правительству РФ. Федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Заместители федеральных министров назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ, если иное не установлено федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В соответствии с названными указами Президента РФ образованы такие федеральные министерства, как иностранных дел, внутренних дел, обороны, образования и науки, финансов, юстиции и др.

Федеральная служба — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы.

Федеральное агентство — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. На федеральные агентства возложено ведение различного рода реестров, регистров и кадастров. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства¹.

Федеральные службы и агентства находятся в ведении федеральных министерств либо непосредственно подведомственны Прези-

¹ Следует отметить, что состав федеральных органов исполнительной власти подвержен изменению. Так, по состоянию на июль 2014 года было образовано 23 министерства, 32 федеральные службы и 26 федеральных агентств.

денту РФ или Правительству РФ. В пределах своей компетенции они издают индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов соответствующего федерального министерства. Федеральные службы и агентства не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности.

Руководители федеральных служб и агентств назначаются, соответственно, Президентом РФ или Правительством РФ.

Перечень федеральных служб и агентств также подвержен изменению. По состоянию на конец 2012 года функционировали 35 федеральных служб (например, Федеральная миграционная служба, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба судебных приставов и др.) и 25 федеральных агентств (Федеральное архивное агентство, Федеральное агентство по туризму, Федеральное агентство по делам молодежи и др.).

Следует отметить, что в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» Президент осуществляет непосредственное руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Необходимо хотя бы в самых общих чертах дать характеристику нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.

В процессе осуществления своих функций и полномочий Правительство РФ издает правовые акты (постановления и распоряжения) на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ, которые обязательны к исполнению в России (ст. 115 Конституции РФ). Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера — в форме распоряжений Правительства. Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Правительства и федеральных органов исполнительной власти регулируется Указом Президента № 763 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов фе-

деральных органов исполнительной власти» и некоторыми иными нормативными правовыми актами.

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

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина или имеющие межведомственный характер, подлежат обязательной регистрации в Минюсте РФ, а также обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Официальным опубликованием названных актов считается первая публикация их полных текстов в «Российской газете» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Официальными являются также тексты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, размещаемые на интернет-портале «Российской газеты» (www.gr.ru). Нормативные правовые акты, кроме тех актов, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих отношений и применения санкций за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории РФ

по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу. Нормативные правовые акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера и не подлежащие в связи с этим официальному опубликованию, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

Осуществление профессиональной деятельности по обеспечению полномочий органов государственной власти и лиц, замещающих государственные должности (например, должность Президента РФ, Председателя Правительства РФ, высшего должностного лица субъекта РФ и т.п.), называется государственной службой, а лица, выполняющие функции государственной службы, называются государственными служащими. Основы государственной службы и статус государственных служащих определяются федеральными законами № 53-ФЗ 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе», № 58-ФЗ 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации», № 79-ФЗ 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации», № 113-ФЗ 2002 г. «Об альтернативной гражданской службе», № 154-ФЗ 2005 г. «О государственной службе российского казачества» и иными нормативными правовыми актами.

Одной из важнейших задач Российского государства на современном этапе является укрепление доверия населения страны к работникам государственного аппарата, которые дискредитировали себя и государство противоправным поведением, связями с преступными группировками. В целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей, исключения злоупотреблений на государственной службе Указом Президента РФ № 885 2002 г. утверждены «Общие принципы служебного поведения государственных служащих».

Острейшими проблемами в современной России являются коррупция и казнокрадство, разьедающие весь государственный аппарат. На борьбу с этими позорными явлениями направлены федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Первый из них закрепляет основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Второй закон устанавливает правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и членов их семьи доходам данных лиц, а также порядок осуществления контроля за расходами и механизм обращения в доход РФ имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Согласно этому Закону лица, замещающие должности в государственных или муниципальных органах и организациях, обязаны представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супругов и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций, если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка (ст. 3).

В мае 2013 года был принят Федеральный закон № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». Запреты, установленные этим Законом, распространяются на лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ, должности федеральной государственной службы, должности в иных государственных организациях, некоторых иных лиц, а также на их супругов и несовершеннолетних детей.

ГЛАВА 34. Судебная власть в РФ.

Органы прокуратуры

§ 1. Принципы организации и деятельности органов судебной власти в РФ

Согласно Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118).

Органы судебной власти образуют целостную систему, основы которой установлены российской Конституцией, федеральными конституционными законами № 1-ФКЗ 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации», № 1-ФКЗ 1995 г. «Об арбитражных судах Российской Федерации», № 1-ФКЗ 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», № 1-ФКЗ 1999 г. «О военных судах Российской Федерации», № 1-ФКЗ 2011 г. «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», № 3-ФКЗ 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации», рядом федеральных законов и иными нормативными правовыми актами.

В основе организации и деятельности органов судебной власти лежат принципы, закрепленные в конституционном законодательстве. К их числу относятся: осуществление правосудия только судом (ст. 118 Конституции РФ), законность (часть вторая ст. 120 Конституции РФ), независимость судей и подчинение их только Конституции и федеральному закону (часть первая ст. 120 Конституции РФ), осуществление правосудия на началах равенства всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ), обеспечение права граждан на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ), принцип обеспечения пользования родным языком в процессе судопроизводства (ст. 26 Конституции РФ), состязательность процесса и равноправие сторон в судебном процессе (часть третья ст. 123 Конституции РФ), гласность судебного разбирательства (часть первая ст. 123 Конституции РФ). Кроме того, к числу рассматриваемых принципов можно отнести также презумпцию невиновности (ст. 49 Конституции РФ), недопустимость повторного осуждения за одно и то же преступление (ст. 50 Конституции РФ) и некоторые другие.

Эти принципы обеспечивают всестороннее исследование всех обстоятельств дела, принятие законного и обоснованного решения, защиту прав и свобод человека и гражданина в России.

§ 2. Судебная система в РФ. Общая характеристика

Судебная система в РФ является весьма сложной. В силу федеративной природы Российского государства система судов в РФ включает федеральные суды и суды субъектов РФ.

К федеральным судам относятся:

Конституционный Суд РФ;

Верховный Суд РФ;

верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов РФ относятся:

конституционные (уставные) суды субъектов РФ;

мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

В зависимости от характера разрешаемых дел и полномочий по их разрешению все суды разделяются на:

- конституционные (уставные) суды;
- суды общей юрисдикции;
- арбитражные суды (суды по экономическим спорам).

Закон РФ 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» устанавливает ряд требований к кандидатам на должность судей (ст. 4):

- наличие гражданства РФ;
- высшее юридическое образование;
- полное отсутствие судимости, в том числе снятой или погашенной;
- отсутствие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства;
- наличие полной дееспособности;

- отсутствие данных о состоянии на учете в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;
- отсутствие иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи.

Наряду с этими требованиями законом установлены возрастной ценз и требования к стажу работы по юридической специальности.

В отношении судей Конституционного Суда РФ минимальный возраст — 40 лет и стаж работы не менее 15 лет;

судей Верховного Суда РФ минимальный возраст — 35 лет и стаж не менее 10 лет;

судей верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда, специализированного арбитражного суда минимальный возраст — 30 лет и стаж работы не менее 7 лет;

судей арбитражного суда субъекта РФ, конституционного (уставного) суда субъекта РФ, районного суда, гарнизонного военного суда, а также мирового судьи минимальный возраст — 25 лет и стаж работы не менее 5 лет.

В зависимости от выполняемых в ходе судопроизводства функций выделяются судебные инстанции. *Судебная инстанция — это суд, выполняющий ту или иную судебную функцию, связанную с разрешением судебных дел*¹. В 2010 г. были внесены существенные изменения в систему пересмотра судебных актов. С учетом этих изменений судебные инстанции состоят теперь в следующем:

- суд первой инстанции уполномочен рассматривать и разрешать дела по существу тех вопросов, которые являются основными для данного дела (о виновности или невиновности, о доказанности или недоказанности исковых требований и т.п.);
- суд апелляционной инстанции пересматривает не вступившие в законную силу судебные акты судов всех уровней, принятые по первой инстанции. Речь идет фактически о вторичном рассмотрении дела в полном объеме с принятием самостоятельного решения. Срок подачи апелляционной жалобы составляет один месяц;

¹ См.: Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. К.Ф. Гуценко. М.: Зерцало-М, 2007. С. 61–62.

- суд кассационной инстанции проверяет законность и обоснованность судебных актов, вступивших в законную силу, за исключением судебных постановлений Верховного Суда РФ;
- надзорная инстанция — это пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений Президиумом Верховного Суда России. Такой пересмотр осуществляется либо по жалобам лиц, участвующих в деле, и других лиц, если их права, свободы и законные интересы нарушены этими судебными постановлениями, либо по представлению Генерального прокурора РФ или его заместителей. Срок обжалования составляет три месяца, но в течение года со дня вступления в законную силу судебного акта пропущенный срок может быть восстановлен;
- в качестве самостоятельной инстанции выделяется пересмотр дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Такой порядок пересмотра судебных актов в гражданском судопроизводстве введен с 1 января 2012 года, а в уголовном — с 1 января 2013 года.

Особое место в судебной системе занимают конституционные (уставные) суды и в первую очередь **Конституционный Суд РФ**. Его статус определен Конституцией и Федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации». Согласно названным актам Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, осуществляющим судебную власть посредством конституционного правосудия.

Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей, которые назначаются Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Предложения о кандидатах на должности судей вносятся Президенту РФ депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями.

Судьей Конституционного Суда РФ может быть гражданин РФ не моложе сорока лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет и обладающий признанной высокой квалификацией в области права¹. Каждый судья назначается в

¹ Высокая квалификация подтверждается наличием ученой степени (доктор или кандидат юридических наук) или ученого звания (профессор или доцент права).

индивидуальном порядке тайным голосованием. Полномочия судьи Конституционного Суда не ограничены определенным сроком, но установлен предельный возраст пребывания в должности судьи, составляющий 70 лет. По достижении указанного возраста судья уходит в отставку. На Председателя Конституционного Суда РФ положение о предельном возрасте пребывания в должности не распространяется. Судьи Конституционного Суда несменяемы, но их полномочия могут быть прекращены или приостановлены по основаниям, установленным Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», например, в связи с занятием деятельностью, несовместимой со статусом судьи.

Полномочия Конституционного Суда РФ закреплены непосредственно в Конституции. К их числу относятся:

1. Разрешение дел о соответствии Конституции следующих правовых актов:

- федеральных законов, нормативных правовых актов Президента, палат Федерального Собрания и Правительства;
- конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов органов государственной власти субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению федеральных органов власти или совместному ведению федеральных органов и органов государственной власти субъектов Федерации;
- договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов, договоров между органами власти субъектов Федерации;
- не вступивших в силу международных договоров. Все названные дела разрешаются Конституционным Судом по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Советов Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства, Верховного Суда РФ и органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

2. Разрешение споров о компетенции между:

- федеральными органами государственной власти, например, между Парламентом РФ и Президентом РФ, между Правительством РФ и Парламентом РФ и т.п.;
- федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов Федерации;
- высшими государственными органами разных субъектов Российской Федерации.

3. Проверка конституционности закона, примененного в конкретном деле. Такая проверка осуществляется по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан.

4. Проверка конституционности закона, подлежащего применению судом в конкретном деле. Такая проверка осуществляется по запросу соответствующего суда.

5. Толкование Конституции РФ, даваемое по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов РФ.

Кроме того, Конституционный Суд РФ дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента, а также проверяет конституционность вопросов, выносимых на общероссийский референдум. Может также выступать субъектом права законодательной инициативы по вопросам своего ведения и обращаться с посланиями к Федеральному Собранию РФ.

В декабре 2015 г. появилось еще одно полномочие — разрешение вопроса о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.

Председатель Конституционного Суда РФ назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда РФ. Председатель Конституционного Суда РФ имеет двух заместителей, которые назначаются на должность в том же порядке и на тот же срок. Председатель Конституционного Суда и его заместители могут быть назначены на должность на новый срок.

Ранее Конституционный Суд РФ состоял из двух палат, включавших десять и девять судей. Персональный состав палат определялся путем жеребьевки, которая проводилась раз в три года. Рассмотрение дел КС РФ осуществлялось ранее либо в пленарном заседании, либо в заседаниях палат.

Внесенными в 2010 г. поправками установлены новые процедуры рассмотрения дел. Теперь дела рассматриваются и разрешаются в заседаниях КС РФ с проведением слушаний либо без проведения слушаний.

Без проведения слушания могут разрешаться дела о соответствии Конституции РФ нормативных правовых актов (кроме ФКЗ и ФЗ, а также конституций (уставов) субъектов РФ). Кроме того, без проведения слушаний может проверяться конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, если КС РФ придет к выводу о том, что вопрос о конституционности нормативного правового акта может быть разрешен на ос-

новании содержащихся в ранее принятых постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации правовых позиций и проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав заявителя — гражданина или объединения граждан. Дело не подлежит разрешению без проведения слушания, если заявлено ходатайство о возращении против применения такой процедуры. Разрешение дела без проведения слушания осуществляется в заседании КС РФ. По итогам разрешения дела без проведения слушания выносятся постановления.

По вопросам своего ведения Конституционный Суд принимает постановления, заключения и определения¹.

В соответствии с поправками к Конституции РФ изменен статус Верховного Суда РФ. Верховный Суд РФ теперь является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики (ст. 126 Конституции РФ в новой редакции).

Верховный Суд РФ состоит из ста семидесяти судей и действует в следующем составе:

- Пленум Верховного Суда РФ;
- Президиум Верховного Суда РФ;
- Судебные коллегии (апелляционная, по административным делам, по гражданским делам, по уголовным делам, по экономическим спорам, по делам военнослужащих и дисциплинарная коллегия).

В состав Верховного Суда РФ входят Председатель Верховного Суда, первый заместитель и заместители Председателя Верховного Суда, судьи Верховного Суда РФ. Все члены Верховного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. Председатель Верховного Суда, первый заместитель и заместители Председателя назначаются на шесть лет. Одно и то же лицо может быть назначено на должность Председателя Верховного Суда не более двух сроков подряд, заместители Председателя Верховного Суда могут назначаться неоднократно. Срок полномо-

¹ Изменилось и место постоянного пребывания Конституционного Суда РФ. Раньше Конституционный Суд РФ заседал в Москве. Теперь — в Санкт-Петербурге. В г. Москве действует представительство Конституционного Суда РФ.

чий других членов Верховного Суда РФ неограничен, но установлен предельный возраст пребывания в должности, составляющий 70 лет. Для назначения на должность судьи требуется положительное заключение Высшей квалификационной коллегии судей РФ.

Верховный Суд РФ в пределах своей компетенции, определенной Федеральным конституционным законом 2014 года о Верховном Суде РФ, рассматривает дела в качестве суда первой, апелляционной, надзорной инстанций, а также по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Верховный Суд РФ является вышестоящей инстанцией по отношению к судам общей юрисдикции и арбитражным судам РФ.

Суды общей юрисдикции. Систему судов общей юрисдикции в РФ составляют федеральные суды общей юрисдикции и суды общей юрисдикции субъектов РФ. К федеральным судам общей юрисдикции относятся: верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области, суды автономных округов; районные (межрайонные) суды, городские суды (далее — районные суды); военные суды; специализированные суды. К судам общей юрисдикции субъектов РФ относятся мировые судьи.

Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области, суды автономных округов (далее по тексту — суды среднего звена) в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой, апелляционной, кассационной инстанций, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, а также осуществляют иные полномочия в соответствии с федеральными законами. Суды среднего звена являются непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ.

Председатель, заместители председателя и судьи судов среднего звена назначаются Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ при наличии положительной рекомендации Высшей квалификационной коллегии судей РФ.

Срок полномочий председателя суда и его заместителей во всех судах составляет шесть лет. По истечении этого срока председатель суда среднего звена может быть назначен на ту же должность в этом же суде на новый срок.

Суды среднего звена действуют в составе Президиума суда и Судебных коллегий (по гражданским, по административным и по уголовным делам). Президиумы судов среднего звена (далее — пре-

зидиум суда) образуются в составе председателя, заместителя председателя суда, входящих в президиум суда по должности, и других судей соответствующего суда в количестве, определяемом Президентом РФ. Персональный состав президиума суда утверждается Пленумом Верховного Суда РФ по представлению председателя соответствующего суда и при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей. Составы судебных коллегий утверждаются президиумом соответствующего суда.

В целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства участвующих в деле лиц, находящихся или проживающих в отдаленных местностях, федеральным законом в составе судов среднего звена могут быть образованы постоянные судебные присутствия, расположенные вне места постоянного пребывания суда.

Районные суды создаются и действуют в пределах судебного района. Судебный район охватывает территорию района, города или иной соответствующей им административно-территориальной единицы субъекта РФ либо территории нескольких подобных административно-территориальных единиц субъекта РФ.

Районный суд рассматривает все уголовные, гражданские и административные дела в качестве суда первой инстанции, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подсудности других судов; дела об административных правонарушениях; апелляционные жалобы, представления на решения мировых судей, действующих на территории соответствующего судебного района, а также дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Районные суды действуют в составе Председателя суда, его заместителей и судей. Председатель районного суда и его заместитель (заместители) назначаются на должность Президентом РФ сроком на шесть лет по представлению Председателя Верховного Суда РФ и при наличии положительного заключения квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта РФ. Одно и то же лицо может занимать соответствующую должность не более двух раз подряд. Судьи районного суда назначаются Президентом РФ из числа сдавших квалификационный экзамен и получивших рекомендацию от квалификационной коллегии судей. Судьи, назначаемые на должность впервые, приносят присягу.

Районный суд является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района.

В составе районного суда, так же как и в судах среднего уровня, может быть образовано постоянное судебное присутствие, расположенное вне места постоянного пребывания суда. Кроме того, в случае необходимости суды общей юрисдикции могут проводить заседания за пределами своей территориальной принадлежности.

Военные суды образуются в соответствии с Федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ 1999 г. «О военных судах Российской Федерации». Они создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба.

Система военных судов включает гарнизонные суды (низовое звено), окружные (флотские) военные суды (среднее звено). В составе Верховного Суда РФ действует судебная коллегия по делам военнослужащих.

Председателем Судебной коллегии по делам военнослужащих является Заместитель Председателя Верховного Суда РФ. Он назначается на должность Советом Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верховного Суда РФ, при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

Председатели окружных (флотских) и гарнизонных судов, их заместители и судьи данных судов назначаются на должность Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ, основанному на заключении Высшей квалификационной коллегии судей РФ. Председатели окружных (флотских) судов могут назначаться на новый срок.

Военные суды рассматривают дела о преступлениях или административных правонарушениях, в совершении которых обвиняются военнослужащие либо граждане, проходящие военные сборы. Если дела о преступлениях, совершенных группой лиц, группой лиц по предварительному сговору, организованной группой или преступным сообществом, подсудны военному суду в отношении хотя бы одного из соучастников, а выделение уголовного дела в отношении остальных лиц невозможно, указанные дела в отношении всех лиц рассматриваются соответствующим военным судом. Военные суды рассматривают также гражданские и административные дела о защите прав, свобод и законных интересов военнослужащих и граждан, проходящих военные сборы, нарушенных действиями органов военного управления, воинских должностных лиц или принятыми ими решениями.

Мировые судьи. С недавнего времени в России введен новый, а точнее говоря, «хорошо забытый старый» институт мировых судей. Порядок их организации и деятельности определен Федеральным законом № 188-ФЗ 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации» (далее по тексту — ФЗ «О мировых судьях»). Согласно этому Закону мировые судьи являются судьями общей юрисдикции субъектов РФ и входят в единую судебную систему РФ (ст. 1). Их статус и порядок деятельности определяются федеральными законами, а порядок назначения (избрания) также и законами субъектов РФ.

К ведению мировых судей отнесены:

- уголовные дела о преступлениях, за совершение которых может быть назначено максимальное наказание, не превышающее трех лет лишения свободы, подсудные мировому судье в соответствии с УПК РФ;
- дела о выдаче судебного приказа;
- дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;
- дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;
- иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, других дел по спорам о детях и дел о признании брака недействительным;
- дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;
- дела об определении порядка пользования имуществом;
- дела об административных правонарушениях, отнесенные к ведению мирового судьи КоАП РФ или законами субъектов РФ;
- иные дела, отнесенные к ведению мирового судьи федеральным законом.

Кроме того, мировой судья рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении решений, принятых им в первой инстанции и вступивших в силу.

Все дела рассматриваются мировыми судьями единолично.

Мировые судьи осуществляют свою деятельность в пределах судебного района на судебных участках. Общее число мировых судей и количество судебных участков субъекта Российской Федерации определяются федеральным законом по законодательной инициативе соответствующего субъекта Российской Федерации. Судебные участки создаются из расчета численности населения на одном участке от 15 до 23 тысяч человек. В административно-территориальных образованиях с численностью населения менее 15 тысяч человек создается один судебный участок.

Мировым судьей может быть гражданин РФ, достигший возраста 25 лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет, не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен и получивший рекомендацию квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта РФ.

Мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта РФ (ст. 6 ФЗ «О мировых судьях»).

Мировой судья назначается (избирается) на должность на срок, установленный законом соответствующего субъекта РФ, но не более чем на пять лет с правом повторного назначения. При повторном и последующих назначениях (избраниях) на должность мирового судьи мировой судья назначается (избирается) на срок, устанавливаемый законом соответствующего субъекта РФ, но не менее чем на пять лет (ст. 7 ФЗ «О мировых судьях»). Предельный возраст пребывания в должности мирового судьи составляет 70 лет.

Оплата труда мировых судей, обеспечение жильем осуществляется через органы Судебного департамента при Верховном Суде РФ, иное финансовое обеспечение деятельности мировых судей возложено на органы исполнительной власти субъектов РФ (часть четвертая статьи 6 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»).

Арбитражные суды являются федеральными судами и входят в судебную систему Российской Федерации. Система арбитражных судов включает:

- арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды);
- арбитражные апелляционные суды;
- арбитражные суды первой инстанции в субъектах РФ;
- специализированные арбитражные суды.

Полномочия, порядок образования и деятельности арбитражных судов устанавливаются Федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ 1995 г. «Об арбитражных судах Российской Федерации».

Арбитражные суды осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции Федеральным конституционным законом, Арбитражным процессуальным кодексом РФ и другими федеральными законами.

Основными задачами арбитражных судов при рассмотрении подведомственных им споров являются: защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций (далее — организации) и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражные суды округов являются судами по проверке в кассационной инстанции законности вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов субъектов РФ и арбитражных апелляционных судов, а также судебных актов, принятых судами кассационной инстанции, если иное не предусмотрено законом. Арбитражные суды округов являются также судами первой инстанции по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или за нарушение права на исполнение судебных актов в разумный срок, принятых арбитражными судами. Территория России разделена на 10 округов, охватывающих по несколько субъектов РФ. В каждом таком округе и действует арбитражный суд округа.

Арбитражные апелляционные суды являются судами по проверке в апелляционной инстанции законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов субъектов РФ, принятых ими в первой инстанции. В каждом из судебных округов образовано по два арбитражных апелляционных суда (всего 20). Арбитражный апелляционный суд действует в составе президиума арбитражного апелляционного суда; судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений; судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

Арбитражный апелляционный суд проверяет в апелляционной инстанции законность и обоснованность судебных актов, не вступивших в законную силу, по делам, рассмотренным арбитражными судами субъектов РФ в первой инстанции, повторно

рассматривая дело; пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты; обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в апелляционной инстанции; осуществляет иные полномочия, определенные законами.

Арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов действуют в пределах территории соответствующего субъекта РФ, но относятся к федеральным судам. Они рассматривают дела в качестве судов первой инстанции.

Суд по интеллектуальным правам является специализированным арбитражным судом, рассматривающим в качестве суда первой и кассационной инстанций дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав.

Судьи арбитражных судов назначаются Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ и при наличии рекомендации квалификационной коллегии судей.

Все судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. Судьи несменяемы. Их полномочия могут быть прекращены или приостановлены только по решению квалификационной коллегии судей и только по основаниям, установленным федеральным законом.

Судьи неприкосновенны. Они не могут быть привлечены к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом.

В 2009 году в соответствии с Федеральным конституционным законом № 4-ФКЗ был образован специальный орган по рассмотрению и разрешению жалоб на решения квалификационных коллегий судей – Дисциплинарное судебное присутствие. В соответствии с новым Федеральным конституционным законом «О Верховном Суде Российской Федерации» № 3-ФКЗ от 5 февраля 2014 года полномочия этого органа переданы Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ. Организация деятельности названной коллегии определяется Положением, утверждаемым Пленумом Верховного Суда РФ.

Все судьи судов всех видов и уровней в РФ образуют судейское сообщество, которое функционирует через органы судейского сообщества, к числу которых относятся:

- Всероссийский съезд судей;
- конференции судей субъектов РФ;

- Совет судей РФ;
- советы судей субъектов РФ;
- общие собрания судей судов;
- Высшая квалификационная коллегия судей РФ;
- квалификационные коллегии судей субъектов РФ;
- Высшая экзаменационная комиссия по приему квалификационного экзамена на должность судьи;
- экзаменационные комиссии субъектов РФ по приему квалификационного экзамена на должность судьи.

В Верховном Суде РФ формируются общее собрание судей Верховного Суда РФ и Совет судей Верховного Суда РФ, полномочия, порядок формирования и деятельности которых регулируются положением, принимаемым общим собранием судей Верховного Суда РФ.

Основными задачами органов судейского сообщества являются:

- утверждение авторитета судебной власти;
- содействие в совершенствовании судебной системы;
- защита прав и интересов судей (ст. 4).

Высшим органом судейского сообщества является Всероссийский съезд судей, созываемый один раз в четыре года. Делегаты на съезд избираются по нормам представительства от судов каждого вида и уровня.

Совет судей РФ — выборный орган судейского сообщества, подотчетный только съезду, — решает необходимые вопросы в период между съездами.

Высшая квалификационная коллегия судей РФ формируется в количестве 29 членов из числа судей федеральных судов и судов субъектов РФ, представителей общественности и представителя Президента РФ¹.

§ 3. Прокуратура и иные правоохранительные органы в РФ

В самом общем виде правоохранительные органы — это органы, осуществляющие правоохранительную деятельность. Необходимость выделения этой группы государственных органов предопределена потребностью охраны правопорядка в стране, что имеет важнейшее значение в условиях демократии и становления правового государства.

¹ См.: ФЗ № 30-ФЗ 2002 г. «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

Правоохранительная деятельность — это государственная деятельность, осуществляемая с целью охраны права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка¹.

В научной литературе выделяются следующие признаки правоохранительной деятельности:

- осуществление охраны права с помощью применения юридических мер воздействия, т.е. мер государственного принуждения, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений, на обеспечение производства по делам о правонарушениях, а также мер взыскания;
- все применяемые меры должны строго соответствовать предписаниям закона, который четко определяет в каждом конкретном случае условия применения этих мер и их виды;
- меры применяются в строгом соответствии с установленными законом процедурами их применения;
- меры государственного принуждения могут применяться специально уполномоченными на то государственными органами и их должностными лицами, перечень которых четко определен законодательством.

Правоохранительная деятельность осуществляется по различным направлениям, именуемым также функциями. Основными из этих направлений (функций) являются:

- осуществление конституционного контроля;
- осуществление правосудия;
- организационное обеспечение деятельности судов;
- осуществление прокурорского надзора;
- выявление и расследование преступлений;
- оказание юридической помощи.

Для выполнения перечисленных функций и создаются правоохранительные органы. Хотя в различных научных источниках есть разные подходы к включению тех или иных органов в число правоохранительных, все же можно выделить следующие их виды:

- судебные органы, включая Конституционный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции и федеральные арбитражные суды, а также суды субъектов РФ;
- учреждения, осуществляющие организационное обеспечение деятельности названных судов (Судебный департамент при

¹ См.: Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. К.Ф. Гуценко. М.: Зерцало-М, 2007. С. 9.

Верховном Суде РФ, Федеральная служба судебных приставов и некоторые иные);

- органы прокуратуры;
- органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Кроме того, выделяют органы, осуществляющие отдельные правоохранительные функции в виде оказания юридической помощи. К ним относят адвокатуру, нотариат, третейские суды и некоторые иные негосударственные институты. Эти органы осуществляют представительство и защиту интересов индивидов и объединений. Поэтому их можно относить к правоохранительным с большой долей условности, имея в виду, что они не являются государственными, действуют самостоятельно, но играют важную роль в деле охраны правопорядка и обеспечении прав и свобод граждан и их объединений¹.

Судебная система и деятельность судов уже были рассмотрены. Рассмотрим основы организации и деятельности прокуратуры.

Прокуратура РФ. Прокуратура (от лат. *procurare* — заботиться) — это специальный государственный орган, обеспечивающий государственные интересы в сфере борьбы с преступностью. Нормативно-правовой основой организации и деятельности прокуратуры в РФ являются: Конституция РФ; Закон РФ 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» (далее по тексту — ФЗ «О прокуратуре») с последующими изменениями и дополнениями, иные нормативные правовые акты.

В соответствии с ФЗ «О прокуратуре» прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, а также выполняющих иные функции, установленные федеральными законами (ст. 1).

Названный Закон определяет цели прокурорской деятельности — это обеспечение верховенства закона, единство законности и ее укрепление, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Основными задачами прокуратуры являются:

- осуществление надзора за исполнением законов;
- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ;

¹ См. об этом: Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Указ. соч. С. 15, 368–392.

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством РФ участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами (далее — суды), опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Организация и деятельность прокуратуры основаны на следующих принципах:

- единство системы органов прокуратуры;
- подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ;
- независимость от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами;
- гласность в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ об охране прав и свобод граждан, а также законодательства РФ о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

Систему прокуратуры РФ составляют: Генеральная прокуратура РФ; прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры (природоохранная, транспортная, недавно созданная прокуратура угледобывающей отрасли и др.); прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры (например, закрытых административно-территориальных образований, межрегиональные природоохранные прокуратуры, транспортная прокуратура). В систему прокуратуры входят также научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами.

Всю систему прокуратуры возглавляет **Генеральный прокурор РФ**, который назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Срок полномочий Генерального прокурора РФ составляет пять лет. На должность Генерального прокурора РФ назначается гражданин РФ не моложе 35 лет, получивший высшее юридическое образование по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе и обладающий необходимыми профессиональными и моральными качествами, способный по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на него служебные обязанности.

Одно и то же лицо может назначаться на должность Генерального прокурора РФ неоднократно. На Генерального прокурора РФ не распространяется установленный ФЗ «О Прокуратуре» предельный возраст нахождения на службе.

Заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами РФ, освобождаются от должности они также Президентом РФ. Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ.

Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. Они подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

Для назначения на должности прокуроров требуются определенный возраст и стаж службы в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов. Для заместителя Генерального прокурора РФ — возраст 35 лет и стаж 10 лет, для прокуроров субъектов РФ соответственно 30 лет и 7 лет, для прокуроров городов и районов — 27 лет и 5 лет. В порядке исключения для последней категории допускается снижение требований по возрасту или стажу. Все прокуроры назначаются на пять лет (ст. 16.1 ФЗ «О прокуратуре»).

Закон определяет общие требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров. К числу таких требований относятся:

- наличие гражданства РФ;
- высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию;
- наличие необходимых профессиональных и моральных качеств;
- способность по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

Установлен предельный возраст пребывания в должности работников прокуратуры — 65 лет (кроме научных и педагогических кадров), а лиц, назначаемых Президентом РФ, — 70 лет. Допускается продление срока пребывания в должности свыше предельного возраста, но по достижении 70-летнего возраста или при наличии забо-

левания, препятствующего исполнению служебных обязанностей, такое продление невозможно.

ФЗ «О прокуратуре» содержит перечень обстоятельств, препятствующих службе в органах и учреждениях прокуратуры:

- наличие гражданства иностранного государства;
- признание недееспособным или ограниченно дееспособным по суду;
- лишение судом права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;
- наличие, хотя бы и в прошлом, судимости;
- наличие заболевания, препятствующего поступлению на службу в органы и учреждения прокуратуры и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника, и некоторые иные (ст. 40.1).

Лицам, впервые принимаемым на службу в органы прокуратуры, за исключением лиц, окончивших образовательные учреждения высшего профессионального и среднего профессионального образования, в целях проверки их соответствия занимаемой должности может устанавливаться испытание на срок до шести месяцев. Лицо, впервые назначаемое на должность прокурора, принимает присягу прокурора.

Прокурорские работники не могут совмещать должности с иными государственными должностями, заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной, педагогической или иной творческой¹. Прокурорам, научным и педагогическим работникам в соответствии с занимаемыми ими должностями и стажем работы пожизненно присваиваются классные чины.

Основным направлением деятельности прокуратуры является прокурорский надзор. Закон устанавливает следующие виды (отрасли) прокурорского надзора.

1. Надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

¹ С учетом ограничений, касающихся финансирования этой деятельности, о которых было сказано ранее.

2. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина всеми перечисленными органами и лицами.

3. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

4. Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

При осуществлении своих функций прокурор обладает следующими полномочиями:

- правом беспрепятственного прохода на поднадзорные территории и свободный доступ к необходимым документам и материалам;
- правом требовать представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;
- правом вызова должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов;
- правом возбуждать производство об административном правонарушении по основаниям, установленным законом;
- правом опротестовывать противоречащие закону правовые акты или обращаться в суд (арбитражный суд) с требованием о признании таких актов недействительными;
- правом вносить представление об устранении нарушений закона.

Протест и представление прокурора. В случае обнаружения противоречащего закону правового акта прокурор (его заместитель) приносит протест на этот акт в орган или должностному лицу, издавшим этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления — на ближайшем заседании. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, ко-

торые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Конкретные меры по представлению должны быть приняты в течение месяца. О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Прокурор по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, принимает меры к привлечению нарушителей закона, к иной установленной законом ответственности.

Предостережение о недопустимости нарушения закона. В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Правоохранительная деятельность осуществляется также *органами дознания и предварительного следствия*. Нормативно-правовой основой деятельности этих органов является Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) РФ 2001 г.

В соответствии с УПК РФ (ст. 40) к органам дознания относятся:

- органы внутренних дел РФ и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения, пункты) полиции, а также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности;
- органы Федеральной службы судебных приставов;
- начальники органов военной полиции Вооруженных Сил РФ, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений или гарнизонов;
- органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы.

На органы дознания возлагаются:

- дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно;
- выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно;
- осуществление иных предусмотренных УПК РФ полномочий.

УПК РФ наделяет полномочиями по проведению отдельных следственных действий некоторых иных лиц, прямо не относящихся к правоохранительным органам. Так, возбуждение уголовного дела и выполнение неотложных следственных действий возлагаются также на:

- капитанов морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании;
- руководителей геолого-разведочных партий и зимовок, начальников антарктических станций и сезонных полевых баз, удаленных от мест расположения органов дознания;
- глав дипломатических представительств и консульских учреждений РФ.

В соответствии с Федеральным законом 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» Следственный комитет РФ является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством РФ полномочия в сфере уголовного судопроизводства (ст. 1).

Основными задачами Следственного комитета являются:

- оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной УПК РФ;
- обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и гражданина;
- осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц;
- организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств и иные, определенные названным Законом.

Следственный комитет возглавляет Председатель, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ. Согласно Закону, Президент РФ осуществляет руководство деятельностью Следственного комитета, утверждает Положение об этом органе и устанавливает его штатную численность.

Важная роль в деле охраны правопорядка отводится **полиции**, преобразованной из прежней милиции в соответствии с Федеральным законом 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступно-

сти, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств (ст. 1).

ФЗ о полиции определяет основные направления ее деятельности:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- розыск лиц;
- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере частной детективной (сыскной) деятельности;
- государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Кроме того, по решению Президента РФ сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности (ст. 2).

Сотрудники полиции имеют право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в случаях и порядке, предусмотренных законом.

Руководство деятельностью всей полиции осуществляет руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (федеральный министр внутренних дел).

Сложная обстановка в сфере охраны правопорядка предопределила необходимость принять дополнительные меры в этом направлении. Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина была образована Федераль-

ная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, а внутренние войска МВД РФ были преобразованы в войска национальной гвардии Российской Федерации. Статус этих войск определен Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Согласно данному закону войска национальной гвардии являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 1)¹. Закон закрепляет за войсками национальной гвардии следующие задачи:

- участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности;
- охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации;
- участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом и другие (ст. 2).

Таким образом, войска национальной гвардии можно отнести к правоохранительным органам.

Важное значение в деле укрепления правопорядка будет иметь Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», который устанавливает принципы, основные направления профилактики правонарушений, виды и формы такой профилактики.

¹ Можно теперь сказать, что на защиту прав и свобод рядовых граждан встало **целое войско**. Интересно только, от кого же это войско будет нас защищать? Осмелюсь предположить, что от распоясавшихся чиновников!

ГЛАВА 35. Местное самоуправление в РФ

§ 1. Нормативно-правовая основа местного самоуправления в России

Ранее уже отмечалось, что местное самоуправление является одной из форм осуществления публичной власти наряду с государственной и корпоративной властью. В юридической литературе местное самоуправление рассматривается как одна из основ конституционного строя РФ, одна из форм народовластия (наряду с прямой и представительной демократией), а также как форма самоорганизации населения для решения вопросов местного значения.

Нормативно-правовую основу местного самоуправления в РФ составляют:

- Конституция РФ (ст. 12 гл. 8);
- Федеральный закон № 131-ФЗ 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления»;
- Федеральный закон № 67-ФЗ 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»;
- Федеральный закон № 25-ФЗ 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- некоторые иные федеральные законы;
- Конституции (Уставы) субъектов РФ;
- Законы субъектов РФ о местном самоуправлении;
- Уставы муниципальных образований;
- иные нормативные правовые акты.

При характеристике нормативной основы местного самоуправления следует иметь в виду, что Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее по тексту — ФЗ «О местном самоуправлении») вступил в силу в полном объеме с 1 января 2009 г., когда были предприняты необходимые меры для обеспечения исполнения соответствующих положений данного Закона. С этого момента утратили силу Федеральный

закон № 154-ФЗ 1995 г., Федеральный закон № 126-ФЗ 1998 г. и некоторые иные акты.

Согласно ФЗ «О местном самоуправлении» местное самоуправление в РФ — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В Российской Федерации местное самоуправление базируется на следующих принципах:

- самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст. 130 Конституции РФ);
- организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и его взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;
- соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям (наличие муниципальной собственности и местного бюджета, поддержка со стороны государства);
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции);
- законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- гласность в деятельности местного самоуправления;
- коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления в сочетании с персональной ответственностью;
- государственная гарантия местного самоуправления.

Местное самоуправление в РФ гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами (ст. 133 Конституции РФ).

Местное самоуправление осуществляется на всей территории России в рамках муниципальных образований, которые создаются в виде городских или сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским деле-

нием, внутригородских территорий городов федерального значения и внутригородских районов городских округов. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ.

В настоящее время в стране насчитывается около 25 тысяч муниципальных образований. В связи с тем, что муниципальные образования могут теперь быть образованы в виде внутригородских районов городских округов, это число может значительно увеличиться.

Следует иметь в виду, что ФЗ «О местном самоуправлении» предполагает разграничение всей территории субъектов РФ (за исключением территорий с низкой плотностью населения) на территории городских и сельских поселений. Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения, причем в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

Законом субъекта РФ отдельные городские поселения могут наделяться специфическим статусом городского округа, когда возникает необходимость соединения полномочий по решению вопросов местного значения, присущих как городскому поселению, так и муниципальному району, в совокупности с осуществлением государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления городского поселения федеральными законами или законами субъектов РФ.

Территории городских и сельских поселений, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов. Однако территории городских округов не входят в состав муниципальных районов.

Таким образом, создается двухуровневая система административно-территориального деления в субъектах РФ. Первый уровень (низовой) образуют сельские поселения, городские поселения, внутригородские территории городов федерального значения и внутригородские районы. Второй уровень (более высокий) образуют муниципальные районы и городские округа. Следует отметить, что муниципальные образования разных уровней и формируемые в них органы местного самоуправления не находятся в соподчиненности и представляют собой самостоятельные образования.

Рассмотрим теперь организационные формы осуществления местного самоуправления. К таким формам относятся:

- формы прямой демократии;
- выборные представительные органы местного самоуправления;
- избираемые или назначаемые представительными органами иные органы местного самоуправления.

К формам прямой демократии, реализуемым на уровне местного самоуправления, относятся: местный референдум; муниципальные выборы; отзыв депутата; сходы граждан по месту жительства (в поселениях численностью жителей не более 100 человек они заменяют выборные органы); правотворческая инициатива граждан; собрания граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления.

ФЗ «О местном самоуправлении» относит к формам непосредственного осуществления местного самоуправления также территориальное общественное самоуправление (т.е. самоорганизацию граждан на части территории поселения для самостоятельного решения вопросов местного значения — ст. 27); конференции или собрания делегатов; опросы граждан и иные формы, не противоречащие законодательству (ст. 33).

В силу большой значимости избираемых или назначаемых органов местного самоуправления их следует рассмотреть отдельно.

§ 2. Система органов местного самоуправления в РФ

Систему органов местного самоуправления образуют:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольный орган муниципального образования;
- иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 34 ФЗ «О местном самоуправлении»).

Закон устанавливает, что наличие представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, а также иные вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования, но в тех пределах, которые установлены ФЗ «О местном самоуправлении».

Наименования органов местного самоуправления устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 34 ФЗ «О местном самоуправлении»).

В ведении органов местного самоуправления находятся: 1) вопросы местного значения; 2) отдельные государственные полномочия, передаваемые федеральными законами или законами субъектов РФ.

Вопросы местного значения — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом осуществляется населением или органами местного самоуправления самостоятельно.

К вопросам местного значения относятся:

- принятие и изменение Устава муниципального образования;
- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- местные финансы, местные бюджеты, местные налоги и сборы;
- содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, а также учреждений здравоохранения;
- охрана общественного порядка;
- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения;
- муниципальное дорожное строительство;
- благоустройство и озеленение территории;
- обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- иные сферы ведения, определенные федеральным законом, законом субъекта РФ, а также уставом муниципального образования.

Государственные полномочия органам местного самоуправления могут передаваться федеральными законами или законами субъектов РФ.

К такого рода полномочиям относятся:

- ведение записи актов гражданского состояния;
- ведение военного учета;
- организация деятельности по вопросам гражданской обороны;
- организация и обеспечение деятельности учреждений и предприятий социальной защиты;
- ведение статистического учета и некоторые иные¹. Сюда же можно отнести регистрацию избирателей, деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (районные, городские или районные в городах).

Государственные полномочия, передаваемые на муниципальный уровень, могут осуществляться только органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не предусмотрено федеральным законом или законом субъекта РФ.

На уровне местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, в систему которых входят: 1) устав муниципального образования; 2) правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; 3) правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования (ст. 43 ФЗ «О местном самоуправлении»).

Наиболее важное значение среди муниципальных актов имеют Устав и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан). Они являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан)².

Уставом муниципального образования определяются:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;

¹ См.: *Колюшин Е.И.* Указ. соч. С. 359.

² Часть вторая ст. 43 ФЗ «О местном самоуправлении».

- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек — населением непосредственно на сходе граждан.

ГЛАВА 36. Особенности регулирования экономических отношений в РФ

§ 1. Экономика России на современном этапе

В 30-х годах XX столетия в России (находившейся тогда в составе СССР) установилось полное господство государственного монополизма, который характеризовался тем, что государство монополизировало производство и продажу основной массы товаров. В аграрной сфере сложилась монополия, т.е. государство являлось единственным закупщиком всей продукции сельского хозяйства.

С началом экономических реформ в 90-х годах прошлого века в России сложилась переходная экономика. Экономическая политика того периода была направлена на проведение широкомасштабной приватизации, разрушение государственного монополизма, создание рыночной инфраструктуры, формирование отряда свободных предпринимателей.

К сожалению, в основе этой политики лежали идеи экономического либерализма, которые были приемлемы в эпоху классического капитализма, но не сегодня. Кроме того, подобный либерализм был на руку нечистоплотным олигархам, нажившим свои капиталы, «прихвачивая» государственное имущество, создававшееся трудом всего народа, который был ввергнут в тяжелейшие испытания — галопирующую инфляцию, обнищание и резкое расслоение общества, дефолт. «Фактически мы пережили масштабную деиндустриализацию. Потерю качества и тотальное упрощение структуры производства. Отсюда крайне высокая зависимость от импорта потребительских товаров, технологий и сложной продукции; от колебания цен на основные экспортные товары — то есть от факторов, которые мы по большому счету не контролируем»¹.

Но, пройдя через все это, страна вошла в число государств с рыночной экономикой. В 2002 г. Евросоюз, а затем и США признали наличие в РФ рыночной экономики.

¹ Путин В. О наших экономических задачах // Ведомости. 2012. 30 янв.

С начала 2000-х годов, по данным Росстата и заявлениям Правительства РФ, происходил устойчивый рост российской экономики. Возрастал объем ВВП, имел место профицит бюджета, наблюдался рост инвестиций в экономику. Но, как было отмечено в ноябрьских (2008 г.) выступлениях Президента РФ и Председателя Правительства РФ, экономика России по-прежнему является «кризисной и ресурсозависимой».

Что касается кризисной экономики, то это — следствие мирового финансового кризиса, разразившегося во второй половине 2007 года сначала в США, а потом и во всем мире. А вот ресурсозависимость возникла с начала 2000-х годов, когда стали резко расти цены на нефть и другие природные ресурсы. Экономическая политика правительства в основном сводилась к перераспределению высоких «нефтедоходов» между социальной сферой, что было необходимо ввиду низкого уровня жизни россиян, и оборонным комплексом. Модернизация промышленности так и не была проведена. Отрасли материального производства развивались медленно, а производимая продукция обладала слабой конкурентоспособностью на мировом рынке, кроме, пожалуй, сталелитейной промышленности и производства цветных металлов.

Эти недостатки ярко проявились в 2014 году, когда резко обострились отношения России с Европейским союзом и США. Санкции в отношении России со стороны западных стран и ответные меры со стороны России предопределили новую волну экономического кризиса. Но и на этот раз России удалось выстоять в сложных условиях, стабилизировать экономику и к середине 2017 г. перейти к постепенному наращиванию темпов экономического развития.

В то же время основные экономические приоритеты остаются неизменными уже на протяжении десятка лет — это преодоление сложившейся односторонней технологической зависимости; создание инвестиционной привлекательности, прежде всего для иностранных инвестиций; остановка или хотя бы уменьшение значительного оттока капитала из России; снижение масштабов государственного регулирования, замены регламентации на рыночные механизмы, административного контроля — на страхование ответственности¹.

Подобного рода задачи, только в разных формулировках, ставились в президентских посланиях Федеральному Собранию на протя-

¹ См.: Путин В. О наших экономических задачах // Ведомости. 2012. 30 янв.

жении ряда последних лет¹. Хочется надеяться, что когда-нибудь эти задачи будут решены.

§ 2. Особенности кредитно-денежной и бюджетно-налоговой политики России в текущий период

В первой части настоящего пособия была показана роль государства в экономической сфере и в самых общих чертах раскрыто воздействие государства на экономику через механизмы прямого и косвенного экономического регулирования, в частности, институты финансовой системы.

Рассмотрим теперь более подробно бюджетную систему России.

Нормативно-правовую основу бюджетной системы Российской Федерации составляют Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ 1998 г., иные законы и подзаконные акты.

Бюджетную систему России составляют федеральный государственный бюджет, бюджеты субъектов федерации, местные бюджеты, а также организационные основы разработки, принятия и исполнения бюджета. Она основана на следующих принципах:

- единство бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельность бюджетов;
- полнота отражения доходов и расходов бюджетов;
- сбалансированность бюджета;
- эффективность и экономность использования бюджетных средств;
- гласность;
- достоверность бюджета и др.

Доходы бюджетов разного уровня в РФ образуются за счет налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных перечислений. Важнейшим источником доходов федерального бюджета являются налоги. Так, в структуре доходов федерального бюджета РФ на 2010 г. налоговые доходы составляли 87,03%; неналоговые — 12,97% и безвозмездные перечисления — 0,003%².

¹ Тексты посланий размещены на официальном сайте Президента РФ. В послании Президента РФ Федеральному Собранию на 2017 год вновь содержатся положения о снижении административного давления на бизнес, о создании условий для роста инвестиций, для внедрения новых современных технологий и т.п.

² Система налогов в РФ и их характеристика будет дана в следующем параграфе.

Формирование расходов всех бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами субъектов РФ и органами местного самоуправления, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств соответствующих бюджетов.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает, что размер резервных фондов, создаваемых в федеральном бюджете и бюджетах иных уровней, не может превышать 3% утвержденных расходов соответствующего бюджета (ст. 81).

В федеральном бюджете создаются резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ. Резервный фонд Президента РФ образуется в размере не более 1% расходов федерального бюджета. Средства этого фонда расходуются на финансирование непредвиденных и дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ.

Так, практически ежегодно из резервного фонда Президента РФ выделяются средства на капитальный ремонт некоторых образовательных, детских дошкольных и медицинских учреждений. Но не допускается расходование резервного фонда Президента РФ на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента РФ (п. 4 ст. 82 Бюджетного кодекса РФ).

Исключительно из федерального бюджета финансируются расходы:

- по обеспечению деятельности федеральных органов государственной власти;
- связанные с функционированием федеральной судебной системы;
- по обеспечению национальной обороны и безопасности государства;
- по государственной поддержке железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
- по государственной поддержке атомной энергетики;
- по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- связанные с фундаментальными исследованиями, исследованием и использованием космического пространства;
- по обслуживанию и погашению государственного долга РФ;
- по проведению выборов и референдумов РФ;
- прочие федеральные расходы.

Следует отметить, что с 1 января 2004 г. в федеральном бюджете был образован Стабилизационный фонд, который формировался за счет превышения мировых цен на нефть над нормативно установленной базовой ценой за одну тонну сырой нефти марки «Юралс» (это та нефть, которая продается Россией на внешних рынках). Он был предназначен гарантировать стабильность экономики в случае резкого падения мировых цен на нефть. Средства этого фонда использовались для приобретения долговых обязательств иностранных государств, а также для покупки иностранных валют (долларов, евро и фунтов стерлингов), чтобы снизить инфляционные риски.

В 2008 г. Стабилизационный фонд был ликвидирован, а его средства были разделены на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Резервный фонд должен формироваться в размере 7 процентов от прогнозируемого объема ВВП (валовой внутренний продукт). Он будет служить «защитной подушкой» в случае резкого падения цен на энергоносители.

После наполнения Резервного фонда средства, поступающие от продажи российских топливно-энергетических ресурсов, зачисляются в Фонд национального благосостояния, который либо будет служить так называемым НЗ (неприкосновенным запасом), или будет расходоваться на пополнение Пенсионного фонда, фонда социального страхования и т.п. (по решению Правительства РФ).

В связи с резким падением цен на нефть действие этих положений приостановлено до 1 февраля 2020 года. Все доходы от управления средствами названных фондов направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

С начала 90-х годов прошлого века и до 2001 г. федеральный бюджет РФ был дефицитным. С 2001 и по 2007 г. бюджет стал профицитным, хотя никаких видимых оснований для этого не было, поскольку государственный долг, прежде всего внутренний, не только не уменьшался, а возрастал, зарплаты в бюджетной сфере были очень низкими, а минимальный размер оплаты труда (МРОТ) был значительно ниже прожиточного минимума.

Мировой финансовый кризис вновь привел к дефициту федерального бюджета, который в 2014 году составил более 300 миллиардов рублей. В 2017 году дефицит превысил 2 трил. руб., а на 2019 год дефицит запланирован в сумме 1,14 трил. руб. при том, что объем расходов на 2019 год уменьшен по сравнению с 2017 г. с 16,73 трил. руб. до 15,99 трил. руб. А верхний предел внутреннего государственного долга увеличен с 9,28 трил. руб. на 1 января 2018 г. до 12,79 трил. руб. на 1 января 2020 г.

Рассмотрим теперь **бюджетный процесс в России**, под которым понимается урегулированный законом порядок разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета. Бюджетный процесс включает разработку прогнозов социально-экономического развития РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготовку сводных финансовых балансов, на основании которых органы исполнительной власти осуществляют разработку проектов бюджетов на очередной финансовый год и плановый период.

Бюджетный кодекс РФ определяет круг участников бюджетного процесса. Ими являются: Президент РФ; высшие должностные лица субъектов РФ, главы муниципальных образований; законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления; исполнительные органы государственной власти и исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований; Центральный банк России; органы государственного и муниципального финансового контроля; органы управления государственными внебюджетными фондами; распорядители бюджетных средств; администраторы доходов бюджета; администраторы источников финансирования дефицита бюджета; получатели бюджетных средств.

Согласно Бюджетному кодексу РФ проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития РФ, субъекта РФ или муниципального образования. Прогноз социально-экономического развития РФ разрабатывается Правительством РФ на период не менее трех лет. На основе данного прогноза разрабатывается бюджетный прогноз РФ, субъекта РФ и муниципального образования на долгосрочный период. Бюджетный прогноз РФ разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет. В соответствии с этим бюджетным прогнозом разрабатывается проект бюджета на три года (на очередной финансовый год и плановый период)¹.

Проект федерального бюджета разрабатывается Правительством РФ. Проект федерального закона о федеральном бюджете должен быть внесен в Государственную Думу не позднее 1 октября текущего года. Проект считается внесенным вовремя, если внесен до 24 часов. Вместе с данным законопроектом вносятся и другие предусмотренные Бюджетным кодексом документы (ст. 192 БК РФ).

¹ В условиях кризиса федеральный бюджет на 2016 год был разработан только на один год.

Центральный банк РФ до 1 октября текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период (ст. 192 БК РФ).

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 60 дней в трех чтениях (ст. 196 БК РФ).

В первом чтении обсуждаются концепция федерального бюджета, прогноз социально-экономического развития России, прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, а также основные характеристики федерального бюджета, в частности, прогнозируемый общий объем доходов; общий объем расходов; верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга РФ; дефицит (профицит) федерального бюджета и некоторые иные (ст. 199 БК РФ). При рассмотрении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ, а также доклад Председателя Счетной палаты РФ и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта.

Предметом рассмотрения во втором чтении являются бюджетные ассигнования по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в пределах общего объема расходов, а также программы государственных внешних и внутренних заимствований РФ на очередной финансовый год и плановый период и источники финансирования дефицита федерального бюджета (ст. 205 БК РФ).

При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете в третьем чтении утверждается приложение, содержащее ведомственную структуру расходов федерального бюджета на очередной финансовый год, а также на первый и второй годы планового периода. Для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом (ст. 207 БК РФ).

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня принятия передается в Совет Федерации, где он должен быть рассмотрен в течение 14 дней со дня представления (ст. 208 БК РФ).

Затем принятый федеральный закон передается Президенту РФ для подписания и обнародования.

БК РФ предусматривает институт временного управления бюджетом, если закон о бюджете не вступил в силу с начала финансо-

вого года. В этом случае финансовый орган правомочен ежемесячно доводить до главных распорядителей бюджетных средств бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере, не превышающем одной двенадцатой части бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в отчетном финансовом году. Иные показатели, определяемые законом о бюджете, применяются в размерах и порядке, которые были установлены на отчетный финансовый год (ст. 190 БК РФ).

Исполнение федерального бюджета обеспечивается Правительством РФ. Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган и орган управления государственным внебюджетным фондом. Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется Федеральным казначейством.

Бюджетный кодекс определяет процедуры бюджетной отчетности. Сначала составляется сводная бюджетная отчетность на основании отчетов, представленных получателями бюджетных средств, администраторами доходов бюджета и администраторами источников финансирования дефицита бюджета. Эта сводная бюджетная отчетность представляется в Федеральное казначейство, а затем в Правительство РФ, которое утверждает ежеквартальные отчеты об исполнении бюджета. Годовой отчет об исполнении федерального бюджета утверждается федеральным законом, проект которого вносит в Государственную Думу Правительство РФ (глава 25.1 БК РФ).

§ 3. Налоговая система в Российской Федерации

При заполнении налоговой декларации не забудь в графе «Иждивенцы» указать «государство».

Как уже было отмечено, важнейшим каналом бюджетных поступлений являются налоги. Основные начала в сфере налогообложения установлены в Конституции РФ (ст. 57, 71, 72, 75, 104, 106, 132). Детально налоговые отношения регулируются Налоговым кодексом РФ¹, Бюджетным кодексом РФ, законами о бюджете, иными нормативными правовыми актами.

¹ Налоговый кодекс РФ состоит из двух частей. Первая часть была принята в 1998 г., вторая часть — в 2000 г.

Налоговый кодекс РФ регулирует отношения, связанные с взиманием налогов и сборов. **Налог** — это обязательный индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований (ст. 8 Налогового кодекса РФ).

Под **сбором** понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц в связи с совершением в их интересах юридически значимых действий со стороны органов публичной власти, либо в связи с осуществлением плательщиками сборов отдельных видов предпринимательской деятельности на облагаемой этим сбором территории.

С 2017 года на налоговые органы возложена обязанность сбора страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование и на обязательное медицинское страхование. Эти обязательные платежи не в полной мере вписываются в контекст налоговой системы, поэтому не будут рассматриваться в связи с анализом налоговой системы.

В самом общем виде налоги — это «взносы граждан» для содержания публичной власти. В ходе исторического развития налоговая система претерпела значительные изменения. Первоначально налог отбирался в натуральной форме, как часть добываемого продукта. По мере развития товарно-денежных отношений налог приобретает денежную форму.

Постепенно денежные налоги вытеснили все остальные виды государственных доходов. Сейчас налоги обеспечивают 80–90% всех доходов государства.

В современных условиях налоги выполняют следующие основные функции — фискальную и экономическую¹. Фискальная функция (от лат. *fiscus* — государственная казна) является основной, характерной для всех государств. Она выражается в изъятии части финансовых средств у хозяйствующих субъектов и перечислении их в бюджет и внебюджетные фонды, посредством чего обеспечивается финансирование государственной деятельности. Фискальная функция включает и учетно-контрольную. Налоговый учет позволяет контролировать доходы и выявлять сокрытие доходов и имущества от налогообложения.

¹ См.: Экономическая теория (политэкономия): Учебник / Под общей ред. акад. В.И. Видяпина, акад. Г.П. Журавлевой. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 458.

Экономическая функция делится на распределительную и стимулирующую. *Распределительная* состоит в том, что с помощью налогов обеспечивается перераспределение доходов и финансовых средств между различными слоями населения (богатыми и бедными). *Стимулирующая функция* проявляется в том, что дифференцированные налоговые ставки способствуют развитию тех или иных отраслей народного хозяйства, например, повышение или понижение ввозных или вывозных таможенных пошлин на ту или иную продукцию может способствовать развитию национальной промышленности, повышению ее конкурентоспособности, а может и, наоборот, подавлять инициативу развития.

Выделяют еще и социально-воспитательную функцию налогов, состоящую в том, что введение акцизов на винно-водочные, табачные изделия, установление высоких ставок на игорный бизнес повышают рыночные цены и в какой-то мере ограничивают доступность этих благ для некоторой части населения, снижая их вредное влияние.

Налоговый кодекс РФ устанавливает различные **виды налогов**. В зависимости от органов, которые устанавливают, взимают и распоряжаются налогами, различают налоги центральные и местные, а в условиях федеративного государства, в частности, России, — это налоги федеральные, региональные и местные.

К федеральным налогам относятся:

- налог на добавленную стоимость (НДС);
- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;
- налог на прибыль организаций;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- водный налог;
- сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами биологических ресурсов;
- государственная пошлина (ст. 13 Налогового кодекса РФ).

К региональным налогам относятся:

- налог на имущество организаций;
- налог на игорный бизнес;
- транспортный налог (ст. 14 Налогового кодекса РФ).

К местным относятся:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц;
- торговый сбор (ст. 15 Налогового кодекса РФ).

Налоговым кодексом РФ устанавливаются специальные налоговые режимы. К таким специальным налоговым режимам относятся:

единый сельскохозяйственный налог, устанавливаемый для сельскохозяйственных товаропроизводителей; упрощенная система налогообложения; единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности; система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции; патентная система налогообложения, введенная с 2013 года (ст. 18 НК РФ).

По способу взимания налоги можно разделить на прямые и косвенные. *Прямые налоги* устанавливаются непосредственно на доход или имущество (налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, налог на недвижимое имущество, на транспортные средства и т.п.). *Косвенные налоги* — это налоги на товары и услуги, оплачиваемые в цене товара или включенные в тариф. В данном случае владелец товара или услуг при их реализации получает налоговые суммы, которые перечисляются государству (акцизы, НДС, налог с оборота, таможенные пошлины и др.).

По характеру использования различают налоги общие и специальные (целевые). *Общие налоги* поступают в бюджет (центральный или местный). *Специальные (целевые) налоги* — поступают во внебюджетные фонды и используются на строго установленные цели, например, взносы в Фонд социального страхования, в дорожные фонды и т.п.

В зависимости от характера налоговых ставок различаются налоги пропорциональные, прогрессивные и регрессивные. *Пропорциональный налог* — это налог, ставка которого одинакова для всех облагаемых сумм (налог на имущество физических лиц, земельный налог)¹. *Прогрессивный налог* — это налог, средняя ставка которого повышается по мере роста облагаемой суммы или увеличения стоимости объекта налогообложения. *Регрессивный налог* предполагает уменьшение процента изъятия из суммы по мере ее роста (это, в основном, косвенные налоги).

Таковы основные положения налоговой системы РФ.

Следует теперь раскрыть основные цели вмешательства государства в экономическую деятельность².

¹ С 2000 г. в Российской Федерации пропорциональным стал и налог на доходы физических лиц с единой ставкой 13%, кроме доходов, получаемых в проводимых конкурсах, играх и других мероприятиях в целях рекламы товаров, работ и услуг, в части, превышающей 2000 руб., и некоторых иных доходов, определенных Налоговым кодексом РФ.

² См.: Экономическая теория (политэкономия): Учебник / Под общей ред. акад. В.И. Видяпина, акад. Г.П. Журавлевой. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 128–130.

Одной из таких целей является обеспечение эффективности всей хозяйственной деятельности в масштабе страны. Этому способствуют антимонопольная деятельность, активизация конкуренции, поддержка малого и среднего бизнеса (предпринимательства). Цель государственного вмешательства в экономику состоит также в обеспечении социальной справедливости. Рынок признает лишь один критерий распределения доходов — конкуренцию. Одинаково справедливыми считаются высокие доходы преуспевающих дельцов и разорение «неудачников». Однако современное общество осознало, что распределение, справедливое с точки зрения рынка, несправедливо в общечеловеческом плане. Отсюда государство перераспределяет доходы через налоги, устанавливает минимальный размер оплаты труда, обеспечивает занятость, социальную поддержку безработных и т.п.

Еще одна цель — обеспечение стабильности экономики посредством сглаживания циклической формы развития экономики, проведения антиинфляционной политики, поддержки фундаментальных исследований и т.п.

§ 4. Институт собственности. Право собственности в РФ

Экономика базируется на отношениях собственности. Собственность в экономическом смысле — это реальные отношения между людьми по присвоению и хозяйственному использованию своего имущества. Такие отношения возникают по поводу имущества между субъектом — собственником данного имущества и субъектом — несобственником.

Система экономических отношений собственности включает:

1. Отношения по поводу присвоения факторов и результатов производства. Эти отношения определяют непосредственного владельца имущества, причем такого имущества, от которого в первую очередь зависит хозяйственная деятельность, а именно: факторы производства и результаты производственной деятельности. Под присвоением понимается такая экономическая связь между людьми, которая устанавливает их отношение к вещам как к своим (мой дачный участок, мой завод и т. п.). Присвоение всегда связывается с отчуждением, когда одна часть общества захватывает себе средства производства (например, феодалы), а другая часть (крестьяне) лишается возможности использовать их в своих интересах.

2. Отношения по поводу хозяйственного использования материальных и иных средств — это такие экономические отношения, которые состоят в извлечении полезных свойств имущества. Это может осуществляться самими собственниками (индивидуальная трудовая деятельность) или несобственниками (арендаторы, ссудополучатели и т.п.).

3. Отношения, связанные с экономической реализацией собственности. Экономическая реализация собственности состоит в получении дохода. Данный доход представляет собой весь вновь созданный продукт или его часть, которые получены благодаря применению труда и средств производства.

Таким образом, «система экономических отношений собственности охватывает весь хозяйственный процесс. Она пронизывает и составляет сердцевину всех отношений между людьми по производству, распределению, обмену и потреблению благ и услуг».

Вся система отношений собственности порождает у людей экономические, т.е. материальные, имущественные **интересы**. Главный из этих интересов состоит в том, чтобы всемерно умножать находящиеся в собственности блага в целях лучшего и большего удовлетворения своих потребностей.

Так, через интересы собственность предопределяет направленность и характер хозяйственного поведения людей. В то же время движимый собственническими интересами человек может вступать в конфликт с интересами всего общества. Задачу сглаживания такого рода конфликтов, их предотвращения и регулирования поведения хозяйствующих субъектов выполняют **государство и право**.

Рассмотрим теперь правовое понимание собственности. Прежде всего следует отметить, что совокупность имущественных отношений в гражданском праве регулируется институтом вещных прав и институтом обязательственных прав.

Институт вещных прав представляет собой «совокупность норм, регулирующих такие имущественные отношения (отношения, связанные с присвоением и принадлежностью вещи конкретному субъекту), в которых управомоченное лицо может осуществлять свои права на имущество (вещь), не нуждаясь в положительных действиях других лиц»¹. Иными словами, данные нормы направлены на закрепление за правомочным лицом юридической возможности

¹ Гражданское и торговое право капиталистических государств: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Международные отношения, 1993. С. 195.

владеть, пользоваться (извлекать полезные свойства) имуществом независимо от действий других лиц.

Вещные права характеризуются рядом свойств. Во-первых, абсолютным характером, состоящим в том, что правомочию обладателя вещного права корреспондируют обязанности неопределенного круга лиц признавать это право и воздерживаться от его нарушения. Во-вторых, объектом вещного права всегда является индивидуально определенная вещь. Наконец, вещными признаются те права, которые прямо указаны в законе. В Российской Федерации перечень вещных прав закреплен в ст. 216 ГК РФ. К их числу относятся:

- право собственности;
- право хозяйственного ведения имуществом;
- право оперативного управления имуществом;
- право пожизненного наследуемого владения земельным участком;
- право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком;
- сервитут.

Важнейшим из этих прав является **право собственности**, которое, в свою очередь, рассматривается как объективное право (самостоятельный институт гражданского права) и как субъективное право.

Институт права собственности представляет собой обособленную совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих отношения по поводу присвоения и принадлежности материальных благ, а также по поводу владения, пользования и распоряжения ими.

Вместе с тем право собственности является и субъективным правом, представляющим собой признаваемую законом за субъектом гражданского права возможность осуществлять владение, пользование и распоряжение своим имуществом своей волей и в своем интересе.

В содержание субъективного права собственности входит ряд правомочий — это правомочия владения, пользования и распоряжения вещью.

Правомочие владения состоит в предоставленной законом возможности обладать вещью, иметь ее в своем ведении («всегда под рукой»).

Правомочие пользования означает основанную на законе возможность использования вещи в своих интересах, извлечения полезных свойств вещи (езда в автомобиле, отдых на даче, пользование компьютером и т.д.).

Правомочие распоряжения означает установленную законом возможность определения юридической судьбы вещи, т.е. возмож-

ность ее отчуждения (передачи) другому лицу, обмена, уничтожения и т.п.

Все эти правомочия вместе или порознь могут принадлежать и несобственнику вещи, например, арендатору. Но в данном случае они производны от воли собственника, т.е. могут осуществляться другими лицами только с разрешения (согласия) собственника вещи. Действия собственника при этом не должны противоречить закону и иным правовым актам, а также нарушать права и охраняемые законом интересы других лиц. Действия собственника земли, кроме того, не должны наносить ущерб окружающей среде.

В социально-правовом смысле собственность рассматривается как благо и одновременно как бремя.

Благо собственности состоит в возможности использовать свое имущество своей волей и в своем интересе, т.е. извлекать его полезные свойства, получать доходы, иметь материальные условия жизни (квартира, дача, автомобиль и иные материальные блага служат удовлетворению повседневных потребностей человека).

В то же время собственность и обязывает, обременяет. *Бремя собственности* состоит в следующем:

- собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором (ремонт, охрана, уплата налогов и т.п.);
- собственник несет риск случайной гибели или случайного повреждения имущества, если иное не предусмотрено законом или договором;
- собственник обязан принимать меры по предотвращению причинения вреда окружающей среде и здоровью граждан, воздерживаться от использования своего имущества во вред другим лицам (ст. 209–211 ГК РФ).

По характеру выраженного в праве собственности интереса можно выделить собственность частную и публичную.

Частная собственность, в свою очередь, по признаку субъекта права собственности делится на собственность физических лиц и собственность юридических лиц.

Публичная собственность разделяется на собственность государственную (федеральную или субъектов Федерации) и муниципальную. Характерные черты этой формы собственности состоят в том, что она не может носить долевой характер, а принадлежит всему обществу в целом. Кроме того, управление ею осуществляется от имени сообщества органами публичной власти.

В соответствии с Конституцией РФ в РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и

иные формы собственности, в том числе и собственность на землю и другие природные ресурсы (ст. 8, 9). Эта норма воспроизводится в ГК РФ, устанавливающим, что права всех собственников защищаются равным образом (часть четвертая ст. 212).

Правовой режим частной собственности определен ст. 213 ГК РФ. Она выражает частный интерес и служит для получения личной выгоды. В собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, а именно: изъятого из гражданского оборота или которое в соответствии с законом не может быть объектом частной собственности (например, участки континентального шельфа).

Количество и стоимость имущества при этом не ограничиваются, за исключением случаев, когда такие ограничения установлены законом 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 (п. 2 ст. 213 ГК РФ).

Законодательство устанавливает отдельные особенности права собственности в отношении некоторых объектов, например, земли. Земельным кодексом предусмотрено, что в собственности граждан и юридических лиц (частной собственности) могут находиться земельные участки, т.е. часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами (ст. 11.1 Земельного кодекса РФ). ГК РФ (гл. 17) и Земельным кодексом РФ предусмотрено установление предельных размеров земельных участков, предоставляемых в собственность гражданам (ст. 33 Земельного кодекса РФ), целевое землепользование, ограничение оборота некоторых земель и т.п.

Режим государственной собственности определен ст. 214 ГК РФ. Она выражает публичный интерес, т.е. интерес всего народа или народа субъекта РФ. Имущество, принадлежащее на праве собственности РФ в целом или ее субъектам, является государственной собственностью (соответственно, федеральной или субъектов Федерации). Отдельный человек (житель) не имеет доли в государственном имуществе.

От имени РФ в целом и ее субъектов права собственника осуществляют соответствующие органы государственной власти.

Имущество, находящееся в государственной собственности, делится на:

- распределенное имущество, т.е. имущество, закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение;

- казенное имущество — это средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями и составляющее государственную казну РФ или соответствующего субъекта РФ.

Особенности государственной собственности состоят в следующем. Во-первых, в составе объектов собственности. В отношении отдельных видов имущества устанавливается исключительная государственная собственность, например, в отношении вооружения и боевой техники, расщепляющихся материалов и т.п. Во-вторых, в основаниях возникновения и прекращения права собственности. Специфическими основаниями возникновения государственной собственности являются национализация, конфискация и реквизиция, а специфическими основаниями прекращения права государственной собственности являются разгосударствление и приватизация.

Как показывает мировая практика, для эффективного функционирования рыночного хозяйства в собственности государства должно находиться не более 20–25 процентов имущества страны. А в России, по данным экспертов Всемирного банка, в государственной и муниципальной собственности находится более 75 процентов от объема имущества, включенного в гражданские правоотношения, что значительно превышает эту величину¹.

Режим муниципальной собственности определен ст. 215 ГК РФ. Муниципальная собственность выражает интересы населения муниципального образования. От имени населения права собственника осуществляют органы местного самоуправления. Режим муниципальной имущества аналогичен режиму государственного.

Муниципальная собственность имеет свои специфические основания возникновения — это разгосударствление, состоящее в том, что имущество, находящееся в собственности РФ в целом или соответствующего субъекта РФ, передается в собственность муниципального образования. Муниципальная собственность может также возникнуть вследствие реквизиции.

Имущество может находиться одновременно в собственности двух и более лиц. Тогда возникает общая собственность. Общая собственность, в свою очередь, делится на: общую долевую, в которой определены доли каждого собственника, и общую со-

¹ См.: Парламентская газета. 2008. 24 апр.

в м е с т н у ю — без определения долей. Совместная собственность устанавливается в отношении неделимого имущества, т.е. таких вещей, которые не могут быть разделены без утраты их хозяйственного назначения (автомобиль, рояль и т.п.).

Режим использования имущества, находящегося в общей собственности, имеет свои особенности. При общей долевой собственности владение и пользование имуществом осуществляются совместно, а распоряжение своей долей каждый из собственников осуществляет самостоятельно. Однако отчуждение доли допускается с согласия других собственников, которые имеют преимущественное право на приобретение этой доли (ст. 250 ГК РФ).

При общей совместной собственности владение и пользование имуществом осуществляются сообща, а распоряжение — по согласию всех собственников (ст. 253 ГК РФ).

Рассмотрим **основания приобретения права собственности в РФ**. Можно выделить первоначальные и производные основания возникновения права собственности, а также основания, предусмотренные законом.

Первоначальные основания не зависят от воли предшествующего собственника, т.е. эти основания непосредственно связаны с волей лица, приобретающего право собственности: изготовление вещи для нужд самого собственника, сбор ягод, дикорастущих плодов, лов рыбы и т.п.

Производные основания связаны с волеизъявлением прежнего собственника: сделки об отчуждении имущества, наследование, правопреемство и т.п.

К числу оснований возникновения права собственности, предусмотренных законом, относятся:

1. Присвоение бесхозяйных вещей (ст. 225 ГК РФ). Бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен, либо вещь, от права собственности на которую собственник отказался. По общему правилу право собственности на бесхозяйные движимые вещи может быть приобретено в силу приобретательной давности. Бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учет органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. По истечении года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь.

Бесхозная недвижимая вещь, не признанная по решению суда поступившей в муниципальную собственность либо в собственность городов федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя), может быть вновь принята во владение, пользование и распоряжение оставившим ее собственником либо приобретена в собственность в силу приобретательной давности.

2. Находка (ст. 227 ГК РФ). Нашедший потерянную вещь обязан немедленно уведомить об этом лицо, потерявшее ее, или собственника вещи, или кого-либо другого из известных ему лиц, имеющих право получить ее, возратить найденную вещь этому лицу. Если это лицо неизвестно, то нашедший обязан заявить о находке в полицию и в орган местного самоуправления. Вещь, найденная в помещении или на транспорте, подлежит сдаче лицу, представляющему владельца этого помещения или средства транспорта, которые в этом случае приобретают права и несут обязанности лица, нашедшего вещь.

Право собственности на находку приобретается через шесть месяцев с момента заявления о находке в полицию или орган местного самоуправления, если не объявится собственник (ст. 228 ГК РФ); если нашедший откажется, то найденная вещь поступает в муниципальную собственность. Нашедший и возративший вещь лицу, управомоченному на ее получение, вправе получить от этого лица возмещение расходов, связанных с хранением, сдачей или реализацией вещи, а также вознаграждение в размере 20% от стоимости вещи (ст. 229 ГК РФ).

Право на вознаграждение не возникает, если нашедший вещь не заявил о находке или пытался ее утаить.

Аналогичные правила действуют в отношении обнаруженных безнадзорных или пригульных домашних животных (ст. 230–232 ГК РФ). Но здесь есть особенность. Если животное привязалось к новому хозяину, то вопрос о возврате может быть решен судом.

3. Клад (ст. 233 ГК РФ). Кладом являются зарытые в земле или сокрытые иным способом деньги или ценные предметы, собственник которых не может быть установлен либо в силу закона утратил на них право. Клад поступает в собственность лица, которому принадлежит имущество (земельный участок, строение и т.п.), где клад был сокрыт, и лица, обнаружившего клад, в равных долях, если соглашением между ними не установлено иное.

Если лицо производило раскопки или поиск ценностей без согласия на это собственника места сокрытия клада, то найденный клад подлежит передаче этому собственнику.

Если обнаруженный клад содержит вещи, относящиеся к памятникам истории или культуры, то они подлежат передаче в государственную собственность. При этом собственник места сокрытия клада вместе с лицом, обнаружившим клад, имеют право на получение им вознаграждения в размере 50% стоимости клада. Вознаграждение распределяется между этими лицами в равных долях, если соглашением между ними не установлено иное.

При обнаружении такого клада лицом, производившим раскопки или поиски ценностей без согласия собственника места сокрытия клада, вознаграждение этому лицу не выплачивается и полностью поступает собственнику.

Правила о вознаграждении не применяются в отношении тех лиц, которые вели раскопки и поиск клада в силу своих трудовых или служебных обязанностей.

Закон детально регулирует момент перехода (возникновения) права собственности. Так, право собственности на недвижимое имущество возникает с момента его государственной регистрации (ст. 219 ГК РФ).

Установлена также **приобретательная давность**, состоящая в том, что лицо, не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее им как своим собственным в течение определенного законом срока, приобретает право собственности на данное имущество.

Для недвижимого имущества установлен пятнадцатилетний срок приобретательной давности, а для иного имущества — пятилетний (ст. 234 ГК РФ).

Основания прекращения права собственности определены законом (ст. 235 ГК РФ). Эти основания можно свести в несколько групп.

Первую группу составляют основания, связанные с волеизъявлением собственника, например: а) отчуждение имущества другим лицам (продажа, дарение и т.п.); б) отказ от права собственности с обязательным объявлением об этом. Но в последнем случае право собственности прекращается с того момента, когда другое лицо вступает в свои права собственника.

Вторую группу составляют основания, не зависящие от воли собственника, например, гибель или уничтожение имущества и т.п.

Третья группа — иные основания, предусмотренные законом. Эти основания связаны с принудительным изъятием имущества:

- обращение взыскания на имущество по обязательствам (статья 237);
- отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (статья 238);

- отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка ввиду его ненадлежащего использования (статья 239);
- отчуждение объекта незавершенного строительства в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (статья 239.1);
- отчуждение недвижимого имущества в связи с принудительным отчуждением земельного участка для государственных или муниципальных нужд (изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд (статья 239.2);
- выкуп бесхозной содержимых культурных ценностей, домашних животных (статьи 240 и 241);
- реквизиция (статья 242);
- конфискация (статья 243);
- отчуждение имущества в иных случаях, прямо предусмотренных ГК РФ (ст. 235 ГК РФ).

§ 5. Преобразование форм собственности в РФ.

Национализация, разгосударствление, приватизация

Преобразование форм собственности — это переход имущества из одной формы собственности в другую на условиях и в порядке, установленных законами. Различают следующие способы преобразования форм собственности: национализацию, разгосударствление и приватизацию.

Национализация — это обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц. Национализация производится на основании закона с возмещением прежнему собственнику стоимости этого имущества и других убытков

Разгосударствление — означает передачу государственного имущества в собственность муниципальных образований, а также в собственность общественных объединений и религиозных организаций.

Приватизация — передача имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации. Порядок приватизации регулируется Федеральным законом № 178-ФЗ 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее по тексту — Закон

о приватизации имущества). Кроме того, приватизация жилья регулируется Законом РФ 1991 г. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

Закон о приватизации имущества закрепляет принципы приватизации, к числу которых относятся: равенство покупателей, открытость деятельности органов власти, проводящих приватизацию; возмездность (ст. 2). Согласно Закону о приватизации имущества покупателями государственного и муниципального имущества могут быть любые физические и юридические лица, за исключением: государственных или муниципальных унитарных предприятий и учреждений, а также юридических лиц, в уставном капитале которых доля РФ, ее субъектов или муниципальных образований превышает 25%, кроме открытых акционерных обществ, в уставный капитал которых в качестве вклада внесено государственное или муниципальное имущество (ст. 5 и 25 Закона о приватизации имущества).

Правительство РФ определяет перечень юридических лиц, которые участвуют в организации продажи от имени Российской Федерации приватизируемого федерального имущества и осуществляют функции продавца.

Приватизация осуществляется в соответствии с прогнозными планами или программами приватизации, которые прежде утверждались ежегодно, а с 2010 г. утверждаются на срок от одного года до трех лет, т.е. на тот же срок, что и федеральный бюджет.

Закон о приватизации имущества предусматривает следующие способы приватизации (ст. 13):

- преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;
- преобразование унитарного предприятия в общество с ограниченной ответственностью;
- продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;
- продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;
- продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;
- продажа за пределами территории РФ находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ;
- продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг;
- продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения;

- продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены;
- внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;
- продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

При преобразовании крупных государственных предприятий в открытые акционерные общества в целях обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ может устанавливаться специальное право на участие соответственно Российской Федерации или субъектов РФ в управлении данными открытыми акционерными обществами. Такое право именуется «золотой акцией».

Оно дает право представителям органов государственной власти РФ или субъектов РФ принимать участие в работе общего собрания акционеров и использовать право вето при решении некоторых вопросов (изменение устава, реорганизация или ликвидация общества, изменение уставного капитала и т.п.).

Закон о приватизации имущества предусматривает ряд социальных гарантий для работников открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации. В частности, в течение трех месяцев сохраняют свое действие коллективные договоры¹. Сохраняют также действие трудовые договоры работников с работодателями, включая договоры с руководителями прежних государственных или муниципальных предприятий (ст. 17).

Продажа государственного или муниципального имущества оформляется договором купли-продажи (ст. 32). Закон содержит перечень обязательных условий таких договоров, к числу которых кроме предмета и цены относятся: сведения о сторонах договора; место нахождения имущества; форма и сроки платежа за приобретенное имущество; условия, в соответствии с которыми указанное имущество было приобретено покупателем; сведения о наличии в отношении продаваемых зданий, строений, сооружений или земельного участка обременения (в том числе публичного сервитута), сохраняемого при переходе прав на указанные объекты, и др. (ст. 32)².

¹ Коллективные договоры рассматриваются в разделе трудового права.

² О содержании договора купли-продажи, в том числе об обязательных условиях, будет сказано при рассмотрении обязательственного права.

При оплате приобретаемого в порядке приватизации имущества может быть предоставлена рассрочка сроком до одного года (ст. 35).

Приватизация жилья регулируется Законом РФ от 4 июля 1991 г. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Согласно названному Закону граждане РФ, проживающие в жилых помещениях государственного или муниципального жилищного фонда, могут с согласия всех совместно проживающих совершеннолетних членов семьи, а также несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет приобрести эти помещения в собственность на безвозмездной основе. Передача жилища в собственность осуществляется на основании договора передачи, заключаемого между жильцами и собственником жилья. Жилище передается в общую совместную собственность всех совместно проживающих, если договором передачи не предусмотрено иное. Собственники приватизированных жилых помещений являются совладельцами либо пользователями внеквартирного инженерного оборудования и мест общего пользования. Они могут создавать товарищества собственников жилья для совместного управления и обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества, включающего земельный участок в установленных границах и расположенное на нем жилое здание. Такой комплекс именуется кондоминиумом, а товарищество собственников жилья является некоммерческой организацией и приобретает права юридического лица с момента государственной регистрации.

Приватизации подлежат и комнаты в коммунальных квартирах¹.

Парадоксальность ситуации в отношениях собственности в России состоит в том, что, несмотря на отработанный механизм приватизации имущества и практически полное отсутствие механизма национализации, доля государственной собственности имеет тенденцию к росту. Так, по экспертным оценкам, в 2015 году доля государства в экономике составила 70%, в то время как в 2005 г. она составляла 35%².

§ 6. Защита права собственности в РФ

Право собственности в России защищено Конституцией РФ и иными законами. Защита осуществляется в целях обеспечения нор-

¹ Первоначально бесплатная приватизация жилья была ограничена определенным сроком, но в 2017 г. такое ограничение было отменено.

² См.: Газета.ру. 2016. 18 октября.

мальной хозяйственной эксплуатации имущества в гражданском обороте, а также восстановления нарушенных вещных прав.

Необходимо выделить следующие **правовые формы** такой защиты:

- конституционно-правовая защита;
- уголовно-правовая;
- административно-правовая;
- гражданско-правовая.

Конституционно-правовая защита права собственности состоит в том, что непосредственно закрепленные в тексте Конституции положения о признании и равной защите частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ст. 8), о гарантиях права частной собственности (ст. 35, 36) и иные обеспечиваются всем механизмом защиты самой Конституции РФ от нарушений.

Уголовно-правовая и административно-правовая формы защиты будут рассмотрены в рамках изучения института юридической ответственности.

Следует подробно остановиться на гражданско-правовой защите.

Выделяют следующие *способы гражданско-правовой защиты*.

1) **Обязательственно-правовой**, который применяется в связи с нарушением прав собственника вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств. Защита в этом случае состоит в применении способов обеспечения исполнения обязательств, а также в применении санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение сторонами своих обязательств.

2) **Вещно-правовой** способ защиты применяется в том случае, когда права собственника нарушены вне связи с исполнением договорных или иных обязательств. Формами вещно-правовой защиты являются специфические виды исков:

- виндикационный и
- негаторный.

Виндикационный иск состоит в истребовании имущества из чужого незаконного владения. Такой иск предъявляется в том случае, когда собственник лишен возможности владеть и пользоваться своим имуществом. Незаконное владение чужой вещью может быть добросовестным и недобросовестным. Добросовестным владельцем признается такой приобретатель вещи, который не знал и не должен был знать о незаконности своего владения (например, приобрел вещь в комиссионном магазине).

У недобросовестного приобретателя имущество может быть истребовано собственником в любом случае без каких-либо ограни-

чений. У добросовестного приобретателя имущество (кроме денег и ценных бумаг) истребуется лишь в тех случаях, когда оно приобретено безвозмездно, например, по договору дарения, или если имущество выбыло из владения собственника помимо его воли (похищено у собственника или утеряно самим собственником и т.п.).

Негаторный иск состоит в требовании об устранении нарушений правомочий собственника, когда имущество находится во владении самого собственника. Например, собственник дачного участка может потребовать от владельца соседнего участка пересадки деревьев, затеняющих участок собственника.

В гражданско-правовой литературе выделяется еще одна разновидность исков вещно-правового способа защиты права собственности — это иск об освобождении имущества от ареста (или об исключении имущества из описи). Такого рода иск предъявляется в тех случаях, когда закон допускает наложение ареста на имущество, например, в целях обеспечения иска (ст. 140 ГПК РФ).

Таковыми же способами можно защищать иные вещные права¹.

§ 7. Способы обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств

Согласно статье 309 ГК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких — в соответствии с обычаями.

Для обеспечения стабильности гражданского оборота предусмотрены способы обеспечения исполнения обязательств (ст. 329 ГК РФ): неустойка, залог, удержание вещи, поручительство, независимая гарантия, задаток, обеспечительный платеж и другие способы, предусмотренные законом или договором. Рассмотрим их несколько подробнее.

Самым, пожалуй, распространенным способом обеспечения исполнения обязательств является **неустойка**, понимаемая как определенная законом или договором денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своего обязательства (ст. 330 ГК). Неустойка мо-

¹ При изучении вещных прав и иных гражданско-правовых институтов следует помнить о поэтапном внесении поправок в ГК РФ.

жет определяться в виде штрафа или пени. **Штраф** — это разовый платеж, определяемый законом или договором в конкретной денежной сумме или в процентном отношении к сумме неисполненного обязательства. **Пеня** — это делящаяся неустойка, применяемая в случае просрочки исполнения обязательств. Пеня устанавливается, как правило, в виде процента от суммы просроченного обязательства, начисляемого за определенный период просрочки (день, неделю, месяц и т.п.).

Соглашение о неустойке всегда совершается в письменной форме, несоблюдение которой влечет недействительность такого соглашения. В том случае, если неустойка предусмотрена законом (законная неустойка), то кредитор вправе требовать от должника ее уплаты, независимо от наличия соглашения сторон о ее уплате.

Залог — это обременение имущества должника обязательством, позволяющим удовлетворить требования кредитора из стоимости заложенного имущества. В отношениях залога участвуют залогодатель и залогодержатель. Залогодержателем является кредитор по обеспеченному залогом обязательству. Залогодатель — это лицо, являющееся должником по обеспеченному залогом обязательству, или третье лицо, чье имущество (имущественные права) обременяется залогом.

Обременяемое залогом имущество должно принадлежать залогодателю на праве собственности или хозяйственного ведения. Предметом залога может быть любое имущество, в том числе имущественные права (требования), за исключением имущества, изъятого из гражданского оборота, а также требований, неразрывно связанных с личностью кредитора (например, требований об алиментах, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, и т.п.) (ст. 336 ГК).

Предмет залога может оставаться у залогодателя или передаваться залогодержателю. В последнем случае такой залог называется залогом.

Договор о залоге должен быть обязательно заключен в письменной форме.

Удержание вещи представляет собой своеобразный способ обеспечения исполнения обязательств, состоящий в том, что кредитор, являющийся фактическим обладателем вещи, подлежащей передаче должнику или иному указанному должником лицу, в случае неисполнения должником своих обязательств (по оплате данной вещи или возмещению расходов, связанных с ее хранением, содержанием и т.п.), вправе удерживать данную вещь у себя до полного исполнения должником обязательства (ст. 359).

Удержание — это новый в современном российском законодательстве способ обеспечения обязательства. Он может применяться и в том случае, когда не предусмотрен договором.

Поручительство. Данный способ обеспечения исполнения обязательств состоит в том, что поручитель принимает на себя обязанность перед кредитором другого лица отвечать за исполнение этим лицом его обязательства полностью или в какой-либо части. Договор поручительства заключается в письменной форме.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения должником обеспеченного поручительством обязательства, поручитель и должник отвечают перед кредитором солидарно, если законом или договором поручительства не предусмотрена субсидиарная ответственность поручителя. О субсидиарной и солидарной ответственности будет сказано далее в этом же параграфе.

К поручителю, исполнившему обязательство, переходят права кредитора по этому обязательству. Поручитель вправе требовать от должника уплаты процентов на сумму, выплаченную кредитору, и возмещения иных убытков, понесенных в связи с ответственностью за должника (ст. 365).

Независимая гарантия — это новый для российского законодательства способ обеспечения обязательств. По независимой гарантии гарант принимает на себя по просьбе другого лица (принципала) обязательство уплатить указанному им третьему лицу (бенефициару) определенную денежную сумму в соответствии с условиями данного гарантом обязательства независимо от действительности обеспечиваемого такой гарантией обязательства (ст. 368 ГК). Независимые гарантии могут выдаваться банками или иными кредитными организациями (банковские гарантии), а также другими коммерческими организациями.

Предусмотренное независимой гарантией обязательство гаранта перед бенефициаром не зависит в отношениях между ними от основного обязательства, от отношений между принципалом и гарантом, а также от каких-либо других обязательств, даже если в независимой гарантии содержатся ссылки на них. Независимая гарантия не может быть отозвана или изменена гарантом, если в ней не предусмотрено иное (ст. 370 и 371 ГК).

Задаток — это денежная сумма, выдаваемая одной из сторон договора в счет причитающихся с нее по договору платежей другой стороне, в доказательство заключения договора и в обеспечение его исполнения (ст. 380).

Специфика задатка состоит в следующем. Если за неисполнение договора ответственна сторона, давшая задаток, то этот задаток

остается у другой стороны, а если за неисполнение договора ответственна та сторона, которая получила задаток, то она обязана вернуть другой стороне двойную сумму задатка. Кроме того, сторона, ответственная за неисполнение договора, обязана возместить другой стороне понесенные ею убытки с зачетом суммы задатка, если в договоре не предусмотрено иное.

Соглашение о задатке независимо от суммы задатка должно быть совершено в письменной форме.

Обеспечительный платеж применяется по соглашению сторон для обеспечения исполнения денежного обязательства, которое возникнет в будущем. Сумма обеспечительного платежа засчитывается в счет исполнения соответствующего обязательства.

В случае ненаступления предусмотренных договором обстоятельств, требующих уплаты денежных сумм, или прекращения обеспеченного обязательства обеспечительный платеж подлежит возврату, если иное не предусмотрено соглашением сторон (ст. 381.1 ГК).

Таковы способы обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств.

§ 8. Основные виды договоров, используемых в рыночных экономических отношениях в РФ

Понятие гражданско-правового договора и порядок его заключения были рассмотрены в первой части настоящего пособия. Рассмотрим, какие виды договоров закреплены в российском законодательстве и как они осуществляются на практике.

Все договоры можно классифицировать по различным критериям (основаниям). *По соотношению взаимных требований* различаются возмездные договоры и безвозмездные. Возмездные договоры характеризуются наличием у сторон встречных требований, например, уплаты денег за передаваемое имущество (договор купли-продажи), оплаты за выполненную работу (договор подряда) и т.п. Безвозмездные договоры характеризуются отсутствием такого рода встречных требований, например, договор дарения. Возмездные договоры в условиях рыночных отношений получили наибольшее распространение.

По содержанию обязательств, возникающих из договоров, они делятся на односторонние и двухсторонние (или взаимные). В односторонних договорах обязательства возникают только у одной стороны, например, договор займа, по которому одна сторона (име-

нуемая заимодавцем) передает в собственность другой стороне (именуемой заемщиком) деньги или другие вещи, определенные родовыми признаками, а заемщик обязуется возвратить заимодавцу такую же сумму денег или равное количество других полученных им вещей того же рода и качества (ст. 807). Из двухсторонних договоров обязательства возникают для обеих сторон (уже упомянутые договоры купли-продажи, подряда, а также договор аренды и др.).

По моменту заключения договора (порождающему права и обязанности сторон) договоры делятся на реальные и консенсуальные. Консенсуальные договоры считаются заключенными с момента достижения сторонами согласия по всем условиям договора (купля-продажа, подряд). Для заключения реальных договоров необходима передача имущества, являющегося предметом договора (например, денег в договоре займа).

По способу заключения различают публичный договор и договор присоединения. Публичным договором признается договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится (ст. 426). Такого рода договоры применяются в сферах розничной торговли, перевозки транспортом общего пользования, энергоснабжения, медицинского, гостиничного обслуживания и т.п. Договором присоединения признается договор, условия которого определены одной из сторон в формулярах или иных стандартных формах и могут быть приняты другой стороной не иначе как путем присоединения к предложенному договору в целом (ст. 428). Примером такого рода договора может служить договор доверительного управления паевым инвестиционным фондом, договор срочного банковского вклада.

По характеру правовых последствий можно выделить предварительный договор и договор в пользу третьего лица. По предварительному договору стороны обязуются заключить в будущем договор о передаче имущества, выполнении работ или оказании услуг (основной договор) на условиях, предусмотренных предварительным договором (ст. 429). Этот договор ограничивает принцип свободы договора, обязывая его участников заключить договор на определенных условиях. Договором в пользу третьего лица признается договор, в котором стороны устанавливают, что должник обязан произвести исполнение не кредитору, а указанному или не указанному в договоре третьему лицу, имеющему право требовать от должника исполнения обязательства в свою пользу (ст. 430).

В 2015 году в ГК были включены новые виды договоров — это рамочный договор, опцион на заключение договора, опционный договор и абонентский договор (ст. 429.1—429.4 ГК РФ).

Российская договорная практика накопила уже определенный опыт, позволяющий выделить отдельные группы договоров, используемых в рыночной экономике.

1. Договоры, оформляющие передачу имущества в собственность или иное вещное право. К числу таких относятся договоры: купли-продажи, поставки, мены, дарения и некоторые иные. По договору купли-продажи одна сторона (продавец) обязуется передать вещь (товар) в собственность другой стороне (покупателю), а покупатель обязуется принять этот товар и уплатить за него определенную денежную сумму (цену) (ст. 454 ГК РФ). Существенным условием договора являются наименование и количество товара. Договор является двухсторонним, возмездным, консенсуальным. Законом предусмотрены особенности заключения договоров купли-продажи движимого и недвижимого имущества.

По договору поставки поставщик-продавец, осуществляющий предпринимательскую деятельность, обязуется передать в обусловленный срок или сроки производимые или закупаемые им товары покупателю для использования в предпринимательской деятельности или в иных целях, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием (ст. 506). Существенными условиями договора являются предмет поставки и сроки поставки. Договор — консенсуальный, возмездный, двухсторонний.

По договору мены каждая из сторон обязуется передать в собственность другой стороны один товар в обмен на другой (ст. 567). Существенным условием является указание на предметы обмена. Договор двухсторонний, консенсуальный, возмездный.

По договору дарения одна сторона (даритель) безвозмездно передает или обязуется передать другой стороне (одаряемому) вещь в собственность либо имущественное право (требование) к себе или к третьему лицу либо освобождает или обязуется освободить ее от имущественной обязанности перед собой или перед третьим лицом (ст. 572). Договор может быть реальным (если он заключается в момент передачи вещи) или консенсуальным (если дарение будет произведено в будущем) и является безвозмездным и односторонним.

Следует иметь в виду, что при наличии встречной передачи вещи или права либо встречного обязательства договор не признается дарением и считается *притворной сделкой* (ст. 170).

К форме договора предъявляются следующие требования:

- дарение, сопровождаемое передачей дара одаряемому, может быть совершено устно. Передача дара при этом может осуществляться посредством его вручения, символической передачи (вручение ключей и т.п.) либо вручения правоустанавливающих документов;
- договор дарения движимого имущества должен быть совершен в письменной форме в случаях, когда дарителем является юридическое лицо и стоимость дара превышает три тысячи рублей либо договор содержит обещание дарения в будущем.

Договор дарения недвижимого имущества подлежит государственной регистрации¹.

ГК РФ устанавливает запреты на совершение сделок дарения. Так, согласно ст. 575 не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей:

- от имени малолетних и граждан, признанных недееспособными, их законными представителями;
- работникам лечебных, воспитательных учреждений, учреждений социальной защиты и других аналогичных учреждений гражданами, находящимися в них на лечении, содержании или воспитании, супругами и родственниками этих граждан;
- государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей;
- в отношениях между коммерческими организациями.

2. Договоры, оформляющие передачу имущества во временное пользование (аренда).

По договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование (ст. 606).

Сторонами договора являются арендодатель и арендатор. Существенными условиями договора являются предмет договора и арендная плата. Договор возмездный, двухсторонний, консенсуальный.

Форма договора письменная, если срок аренды превышает один год или если одна из сторон — юридическое лицо. Договор аренды недвижимого имущества подлежит государственной регистрации, если иное не установлено законом.

¹ Правило государственной регистрации не применяется к договорам дарения, заключаемым после 1 марта 2013 г.

Объектом аренды может быть движимое и недвижимое имущество непотребляемое, т.е. не теряющее своих натуральных свойств в процессе использования.

Арендатор вправе сдавать арендованное имущество в субаренду (поднаем). Это делается обязательно с согласия арендодателя, и договор субаренды заключается на срок, не превышающий срок договора аренды (часть вторая ст. 615).

Закон допускает возможность выкупа арендованного имущества после оплаты выкупной цены, если это предусмотрено договором (ст. 624 ГК РФ).

3. Договоры по производству работ, оказанию услуг (подряд, перевозка и др.).

По договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется выполнить по заданию другой стороны (заказчика) определенную работу и сдать ее результат заказчику, а заказчик обязуется принять и оплатить работу (ст. 702).

Сторонами договора являются подрядчик и заказчик. Предметом договора подряда могут быть изготовление или переработка вещи, строительство каких-либо объектов (домов, гаражей и т.п.), выполнение иной работы. Договор консенсуальный, возмездный, двухсторонний.

Существенными условиями договора являются предмет, сроки, оплата.

Если иное не предусмотрено договором подряда, работа выполняется иждивением подрядчика, т.е. из его материалов, его силами и средствами (ст. 704).

Подрядчик может выполнять подрядные работы лично или привлекать к исполнению своих обязательств других лиц (субподрядчиков). В этом случае подрядчик выступает в роли генерального подрядчика и несет перед заказчиком ответственность за последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств субподрядчиком (ст. 706).

По договору перевозки груза перевозчик обязуется доставить вверенный ему отправителем груз в пункт назначения и выдать его управомоченному на получение груза лицу (получателю), а отправитель обязуется уплатить за перевозку груза установленную плату (ст. 785).

Заключение договора перевозки груза подтверждается составлением и выдачей отправителю груза транспортной накладной (коносамента или иного документа на груз, предусмотренного соответствующим транспортным уставом или кодексом).

Договор: возмездный, двухсторонний (в пользу третьего лица), реальный. Существенными условиями договора являются предмет и сроки.

Особенности перевозки пассажиров определены ст. 786 ГК РФ.

4. Договоры, оформляющие финансовые отношения (договоры займа, банковского вклада, кредитный договор).

По договору займа одна сторона (заимодавец) передает в собственность другой стороне (заемщику) деньги или другие вещи, определенные родовыми признаками, а заемщик обязуется возвратить заимодавцу такую же сумму денег (сумму займа) или равное количество других полученных им вещей того же рода и качества. Договор займа считается заключенным с момента передачи денег или других вещей (ст. 807).

Договор займа является односторонним, реальным и может быть как возмездным, так и безвозмездным. Отношения займа предполагаются возмездными, если только их безвозмездный характер прямо не установлен законом или конкретным договором. При отсутствии в договоре займа прямых указаний о размере процентов они определяются ставкой банковского процента (ставкой рефинансирования), существующей по месту нахождения (или жительства) заимодавца на день уплаты заемщиком суммы долга или его части (п. 1 ст. 809 ГК).

Безвозмездными закон считает отношения займа вещей и бытовой заем между гражданами на сумму, не превышающую 50-кратного МРОТ, причем и в этих случаях стороны могут договориться о возмездном характере своих отношений (п. 3 ст. 809 ГК).

Закон допускает устную форму договора только во взаимоотношениях между физическими лицами, если при этом его сумма не более чем в десять раз превышает установленный законом МРОТ.

Письменная форма договора может быть выражена распиской заемщика или иным документом, удостоверяющим передачу ему заимодавцем определенной денежной суммы или определенного количества вещей (ст. 808).

Проценты по договору займа определяются договором или ставкой банковского процента (ставкой рефинансирования) на день уплаты заемщиком суммы долга или его соответствующей части. Но договор займа предполагается беспроцентным, если в нем прямо не предусмотрено иное, в случаях, когда:

- договор заключен между гражданами на сумму, не превышающую пятидесятикратного установленного законом МРОТ, и не связан с осуществлением предпринимательской деятельности хотя бы одной из сторон;

- по договору заемщику передаются не деньги, а другие вещи, определенные родовыми признаками (ст. 809).

В случае возврата досрочно суммы займа, предоставленного под проценты для личного и иного использования, не связанного с предпринимательской деятельностью, займодавец имеет право на получение с заемщика процентов по договору займа, начисленных включительно до дня возврата суммы займа полностью или ее части.

Договор займа может быть оформлен векселем.

По договору банковского вклада (депозита) одна сторона (банк), принявшая поступившую от другой стороны (вкладчика) или поступившую для нее денежную сумму (вклад), обязуется возвратить сумму вклада и выплатить проценты на нее на условиях и в порядке, предусмотренных договором (ст. 834). Договор банковского вклада, в котором вкладчиком является гражданин, признается *публичным договором*.

Договор банковского вклада — это разновидность договора займа.

Этот договор возмездный, односторонний, реальный. Для привлечения вкладов необходима лицензия.

ГК определяет обязательную письменную форму договора банковского вклада, при этом к письменной форме приравнивается удостоверение вклада сберегательной книжкой, а также сберегательным или депозитным сертификатом. Несоблюдение письменной формы договора банковского вклада влечет недействительность этого договора. Такой договор является *ничтожным* (ст. 836 ГК РФ).

Существуют следующие виды вкладов:

- до востребования, т.е. заключается на условиях выдачи вклада по первому требованию;
- срочный, т.е. заключается на условиях возврата вклада по истечении определенного договором срока;
- вклады в пользу третьих лиц;
- иные виды, предусмотренные договором (ст. 837).

Банк выплачивает вкладчику проценты на сумму вклада в размере, определяемом договором банковского вклада (ст. 838). При отсутствии в договоре условия о размере выплачиваемых процентов банк обязан выплачивать проценты в размере ставки рефинансирования, устанавливаемой Банком России (ст. 809 ГК РФ).

Если иное не предусмотрено договором банковского вклада, банк вправе изменять размер процентов, выплачиваемых на вклады до востребования.

Права и обязанности сторон договора банковского вклада подтверждаются сберегательной книжкой или сберегательным (депозитным) сертификатом.

Сберегательная книжка — это документ, удостоверяющий заключение договора банковского вклада. Сберегательные книжки могут быть следующих видов:

- именные;
- на предъявителя. Сберегательная книжка на предъявителя является *ценной бумагой* (ст. 843).

Сберегательный (депозитный) сертификат является ценной бумагой, удостоверяющей сумму вклада, внесенного в банк, и права вкладчика (держателя сертификата) на получение по истечении установленного срока суммы вклада и обусловленных в сертификате процентов в банке, выдавшем сертификат, или в любом филиале этого банка (ст. 844).

Сберегательные (депозитные) сертификаты могут быть предъявительскими или именными.

По кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее. К отношениям по кредитному договору применяются правила договора займа, если иное не предусмотрено законом или не вытекает из существа кредитного договора (ст. 819).

Кредитный договор должен быть заключен в письменной форме. Несоблюдение письменной формы влечет недействительность кредитного договора. Такой договор считается ничтожным (ст. 820).

5. Самостоятельную группу составляют договоры организационного характера — договоры об учреждении юридических лиц, договор простого товарищества (договор о совместной деятельности), которые оформляют взаимоотношения участников по созданию хозяйственного общества, товарищества или взаимоотношения участников в процессе совместной деятельности.

По договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной, не противоречащей закону цели (ст. 1041).

Сторонами договора простого товарищества, заключаемого для осуществления предпринимательской деятельности, могут быть

только индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации.

Договор простого товарищества является консенсуальным, многосторонним, возмездным, взаимным (т.е. каждый из участников имеет взаимные права и обязанности) и фидуциарным (фидуциарность означает, что каждый из товарищей должен действовать во взаимных интересах).

Внесенное товарищами имущество, которым они обладали на праве собственности, а также произведенная в результате совместной деятельности продукция и полученные от такой деятельности плоды и доходы признаются их общей долевой собственностью, если иное не установлено законом или договором простого товарищества либо не вытекает из существа обязательства.

Ведение бухгалтерского учета общего имущества товарищей может быть поручено ими одному из участвующих в договоре простого товарищества лиц.

Прибыль, полученная товарищами в результате их совместной деятельности, распределяется пропорционально стоимости вкладов товарищей в общее дело, если иное не предусмотрено договором простого товарищества или иным соглашением товарищей (ст. 1048).

Договором простого товарищества может быть предусмотрено, что его существование не раскрывается для третьих лиц (негласное товарищество — ст. 1054). К такому договору применяются правила о договоре простого товарищества, если иное не вытекает из существа негласного товарищества.

Договоры об учреждении юридических лиц будут рассмотрены далее в связи с характеристикой юридических лиц.

§ 9. Предпринимательская деятельность и ее формы в РФ

Предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, должны быть зарегистрированы в этом качестве в установленном законом порядке, если иное не предусмотрено законом.

Основы регулирования такого рода деятельности определены непосредственно в Конституции РФ. В ст. 8 и 9 закреплено многообразие и равенство форм собственности; в ст. 34 установлено: «Каж-

дый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности».

Детальное регулирование отношений, связанных с предпринимательской деятельностью, осуществляется гражданским законодательством, в частности, ГК РФ, федеральными законами № 208-ФЗ 1995 г. «Об акционерных обществах», № 14-ФЗ 1998 г. «Об обществах с ограниченной ответственностью» и иными актами.

Названные акты устанавливают ряд условий для занятия предпринимательской деятельностью, к которым относятся наличие дееспособности и деликтоспособности и наличие государственной регистрации в качестве предпринимателя. Порядок регистрации определен Федеральным законом № 129-ФЗ 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Отдельные виды предпринимательской деятельности граждане могут осуществлять без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Перечень таких видов определяется законом.

Предпринимательская деятельность является одним из проявлений способностей человека. Поэтому она может осуществляться в самых разнообразных формах. Отсюда все многообразие предпринимательства можно разделить на определенные формы (или виды) по тем или иным основаниям.

Так, по субъектному составу выделяется предпринимательская деятельность:

- индивидуальная и
- совместная (или коллективная).

По правовому статусу:

- предпринимательская деятельность с образованием юридического лица и
- предпринимательская деятельность без образования юридического лица.

В определении предпринимательской деятельности отмечено одно важное обстоятельство — она осуществляется на свой риск. Это является, пожалуй, кардинальным свойством предпринимательской деятельности. Действительно, предприниматель, вступая во взаимоотношения с другими субъектами, рискует всем, прежде всего своим имуществом — материальной основой существования. Это является гарантией стабильности гражданского оборота. Поэтому закон определяет и строгие условия допуска к такого рода деятельности (дееспособность, регистрация), и ответственность за нее.

Закон устанавливает ответственность предпринимателей за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств во всех случаях, кроме обстоятельств непреодолимой силы¹. Своеобразной формой ответственности предпринимателей является банкротство, которое регулируется федеральными законами № 127-ФЗ 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)».

В целях создания благоприятных условий для развития предпринимательства в стране был принят Федеральный закон № 294-ФЗ от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В развитии положений этого Закона Правительство РФ приняло постановление № 584 от 16 июля 2009 г. «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности», согласно которому в уведомительном порядке осуществляется деятельность в сфере оказания гостиничных, бытовых услуг, общественного питания и некоторых иных сферах.

§ 10. Субъекты предпринимательской деятельности в РФ

Как уже было отмечено, субъектами предпринимательской деятельности могут быть как отдельные субъекты — индивиды (физические лица, индивидуальные предприниматели), так и объединения субъектов. Отсюда можно выделить, по меньшей мере, два вида субъектов предпринимательской деятельности: физических лиц и юридических лиц.

Предпринимательская деятельность физических лиц. Условия участия физических лиц в предпринимательской деятельности определены ст. 23 ГК РФ. Гражданская правоспособность и дееспособность физических лиц уже рассмотрены. Физические лица могут заниматься предпринимательской деятельностью индивидуально, в составе простого товарищества или в составе фермерского хозяйства. В любом случае требуется государственная регистрация физических лиц в качестве предпринимателей.

Статус фермерского хозяйства урегулирован Федеральным законом № 74-ФЗ 2003 г. «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

¹ Гражданско-правовая ответственность рассматривается в гл. 39 настоящего пособия.

Под крестьянским (фермерским) хозяйством понимается объединение граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции), основанную на их личном участии (часть первая ст. 1). Фермерское хозяйство осуществляет предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. В то же время в соответствии с новыми положениями ГК РФ, граждане — участники такого хозяйства вправе создать юридическое лицо — крестьянское (фермерское) хозяйство. Таковым признается «добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности в области сельского хозяйства, основанной на их личном участии и объединении членами крестьянского (фермерского) хозяйства имущественных вкладов» (ст. 86.1. ГК РФ). Имущество крестьянского (фермерского) хозяйства со статусом юридического лица принадлежит данному юрлицу на праве собственности. А имущество фермерского хозяйства без статуса юрлица принадлежит его членам на праве совместной собственности, если соглашением между ними не установлено иное (ст. 6 ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»).

Кроме того, фермерские хозяйства, созданные и получившие статус юридического лица до вступления в силу нового Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», сохраняют этот статус.

Членами такого хозяйства могут быть супруги, их родители, дети, братья, сестры, внуки, а также дедушки и бабушки каждого из супругов, но не более чем из трех семей. Дети, внуки, братья и сестры членов фермерского хозяйства могут быть приняты в члены фермерского хозяйства по достижении ими возраста шестнадцати лет. Членами фермерского хозяйства могут быть и граждане, не состоящие в родстве с главой фермерского хозяйства. Максимальное количество таких граждан не может превышать пяти человек. Фермерское хозяйство может быть создано одним гражданином, в том числе иностранным гражданином и лицом без гражданства.

Действующее законодательство устанавливает, что к предпринимательской деятельности, осуществляемой без образования юридического лица, применяются правила гражданского законодательства, регулирующие деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, а также законодательства о несостоятельности (банкротстве).

Предпринимательская деятельность юридических лиц. Понятие и признаки юридического лица уже были рассмотрены. Следует рассмотреть более детально данную категорию в свете российского законодательства.

Создание, реорганизация и ликвидация юридических лиц. Учредителями юридического лица могут быть физические, а также юридические лица, в том числе и иностранные, если законом не установлено прямых запретов. Решение о создании юридического лица принимается учредителями единогласно либо одним учредителем единолично. В решении указываются сведения об учреждении юридического лица, утверждении его устава, о порядке, размере, способах и сроках образования имущества юридического лица, об избрании (назначении) органов юридического лица (ст. 50.1 ГК РФ). Юридическое лицо подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 129-ФЗ 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и иными нормативными правовыми актами. Данные государственной регистрации включаются в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления.

Правоспособность юридического лица возникает с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц сведений о его создании и прекращается в момент внесения в указанный реестр сведений о его прекращении.

Учредительным документом юридического лица, за исключением хозяйственных товариществ и государственных корпораций, является устав, утверждаемый его учредителями (участниками). Хозяйственное товарищество действует на основании учредительного договора, который заключается его учредителями (участниками) и к которому применяются правила об уставе юридического лица. Государственная корпорация действует на основе Федерального закона о такой корпорации.

Юридические лица вправе создавать филиалы и представительства. Представительством является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту. Филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства.

Представительства и филиалы не являются юридическими лицами. Они наделяются имуществом создавшим их юридическим ли-

цом и действуют на основании утвержденных им положений. Руководители представительств и филиалов назначаются юридическим лицом и действуют на основании его доверенности. Представительства и филиалы должны быть указаны в едином государственном реестре юридических лиц (ст. 55 ГК РФ).

Учредители хозяйственного общества обязаны оплатить три четверти уставного капитала до государственной регистрации, если иное не предусмотрено законом (ст. 66.2 ГК РФ).

Реорганизация юридического лица осуществляется в форме: слияния, присоединения, разделения, выделения, преобразования. Реорганизация проводится по решению учредителей (участников) или органа юридического лица, уполномоченного на то учредительным документом. Допускается реорганизация юридического лица с одновременным сочетанием различных ее форм (ст. 57 ГК РФ).

Ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода в порядке универсального правопреемства его прав и обязанностей к другим лицам. Решение о ликвидации юридического лица принимается его учредителями (участниками), лицом, уполномоченным на то учредительным документом либо судом (в случаях, прямо предусмотренных законом). В случае принятия решения о ликвидации юридического лица создается ликвидационная комиссия, которая составляет промежуточный ликвидационный баланс, производит расчеты с бюджетом, кредиторами, наемными работниками. Оставшееся после этого имущество юридического лица распределяется в соответствии с уставом или законом. После этого составляется ликвидационный баланс, который утверждается учредителями (участниками) юридического лица, и по письменному уведомлению ликвидационной комиссии соответствующим налоговым органом вносится запись о ликвидации в Единый государственный реестр юридических лиц.

Новая редакция ГК РФ предусматривает еще одно основание исключения юридического лица из Единого реестра — прекращение недействующего юридического лица. Статья 64.2 гласит:

«Считается фактически прекратившим свою деятельность и подлежит исключению из единого государственного реестра юридических лиц в порядке, установленном законом о государственной регистрации юридических лиц, юридическое лицо, которое в течение двенадцати месяцев, предшествующих его исключению из указанного реестра, не представляло документы отчетности, предусмотренные законодательством Российской Федерации о налогах и сбо-

рах, и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету (недействующее юридическое лицо)».

Рассмотрим теперь **виды юридических лиц**, поскольку именно вид юридического лица предопределяет особенности осуществления им предпринимательской деятельности.

Существуют различные варианты классификации юридических лиц. Один из таких вариантов установлен гражданским законодательством. Согласно ГК РФ различия в правовом положении юридических лиц предопределяются: а) целями их деятельности; б) характером прав учредителей в отношении имущества юридических лиц; в) организационно-правовой формой юридического лица. Отсюда можно выделить и виды юридических лиц.

По целям деятельности различаются юридические лица — коммерческие и некоммерческие организации. К коммерческим организациям относятся такие, основной целью деятельности которых является получение прибыли (ст. 50 ГК РФ).

Некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками (ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Некоммерческие организации создаются для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям (часть четвертая статьи 50 ГК РФ). Например, религиозные организации могут заниматься производством и сбытом предметов религиозного культа.

Еще одним основанием классификации юридических лиц является характер прав учредителей в отношении юридического лица.

Юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган в соответствии с пунктом 1 статьи 65.3 ГК РФ, являются корпоративными юридическими лицами (корпорациями) (ст. 65.1 ГК РФ). В связи с участием в корпоративной организации ее участники при-

обретают корпоративные (членские) права и обязанности в отношении созданного ими юридического лица, за исключением случаев, предусмотренных ГК РФ.

Юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, являются унитарными юридическими лицами. В отличие от корпораций унитарные организации представляют собой объединения (общности) имущества, или имущественные союзы, точнее, обособление имущества учредителем (учредителями) путем создания соответствующего юридического лица — собственника¹.

Третьим основанием классификации юридических лиц служат организационно-правовые формы, в которых могут создаваться юридические лица. В отличие от прежней редакции ГК РФ, где исчерпывающим образом были определены организационно-правовые формы только коммерческих организаций, новая редакция содержит четкие перечни и коммерческих и некоммерческих организаций, а также публичных и унитарных юридических лиц.

В соответствии с этим к коммерческим организациям относятся: хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в следующих организационно-правовых формах:

- потребительские кооперативы (жилищные, жилищно-строительные и гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы);
- общественные организации (политические партии, профсоюзные организации, органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления);
- общественные движения;
- ассоциации (некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные палаты);

¹ См.: Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. Статут, 2014 // КонсультантПлюс.

- товарищества собственников недвижимости, в том числе товарищества собственников жилья;
- казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в РФ;
- общины коренных малочисленных народов РФ;
- фонды, в том числе общественные и благотворительные фонды;
- учреждения (государственные учреждения, в том числе государственные академии наук, муниципальные учреждения, частные, в том числе общественные, учреждения;
- автономные некоммерческие организации;
- религиозные организации;
- публично-правовые компании;
- адвокатские палаты;
- адвокатские образования;
- государственные корпорации;
- нотариальные палаты.

Из всех перечисленных организационно-правовых форм к унитарным юридическим лицам относятся: государственные и муниципальные унитарные предприятия, фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, государственные корпорации, публично-правовые компании. Остальные являются корпоративными юридическими лицами (ст. 65.1 ГК РФ).

Организационно-правовые формы, в которых могут быть созданы коммерческие организации, исчерпывающе определены гражданским кодексом — это унитарные предприятия (государственные и муниципальные), основанные на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (казенные), хозяйственные общества, хозяйственные товарищества, хозяйственные партнерства и производственные кооперативы.

Рассмотрим теперь особенности организационно-правовых форм юридических лиц. Начнем с коммерческих корпоративных организаций, к числу которых относятся хозяйственные товарищества и хозяйственные общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Хозяйственные товарищества и общества — это корпоративные коммерческие организации с разделенным на доли (вклады) учредителей (участников) уставным (складочным) капиталом. Имущество, созданное за счет вкладов учредителей (участников), а также произведенное и приобретенное хозяйственным товариществом (обще-

ством) в процессе деятельности, принадлежит на праве собственности хозяйственному товариществу (обществу) (ст. 66 ГК РФ).

Участниками полных товариществ и полными товарищами в товариществах на вере могут быть индивидуальные предприниматели и коммерческие организации. Участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере могут быть граждане и юридические лица, а также публично-правовые образования.

В случаях, предусмотренных ГК РФ, хозяйственное общество может быть создано одним лицом, которое становится его единственным участником. Но не допускается в качестве единственного участника другое хозяйственное общество, состоящее из одного лица, если иное не установлено законом.

Государственные органы и органы местного самоуправления не вправе участвовать от своего имени в хозяйственных товариществах и обществах.

Учреждения могут быть участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере с разрешения собственника имущества учреждения, если иное не установлено законом.

Хозяйственные товарищества и общества могут быть учредителями (участниками) других хозяйственных товариществ и обществ, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Вкладом участника хозяйственного товарищества или общества в его имущество могут быть денежные средства, вещи, доли (акции) в уставных (складочных) капиталах других хозяйственных товариществ и обществ, государственные и муниципальные облигации. Таким вкладом также могут быть подлежащие денежной оценке исключительные, иные интеллектуальные права и права по лицензионным договорам, если иное не установлено законом. (ст. 66.1).

При оплате уставного капитала хозяйственного общества должны быть внесены денежные средства в сумме не ниже минимального размера уставного капитала.

Денежная оценка неденежного вклада в уставный капитал хозяйственного общества должна быть проведена независимым оценщиком. Участники хозяйственного общества не вправе определять денежную оценку неденежного вклада в размере, превышающем сумму оценки, определенную независимым оценщиком (ст. 66.1).

Участник хозяйственного товарищества или общества наряду с правами, предусмотренными для участников корпораций (пункт 1 ст. 65.2 ГК РФ) настоящего Кодекса, также вправе:

принимать участие в распределении прибыли товарищества (общества), участником которого он является;

получать в случае ликвидации товарищества (общества) часть имущества, оставшегося после расчетов с кредиторами, или его стоимость;

требовать исключения другого участника из товарищества или общества (кроме публичных акционерных обществ) в судебном порядке с выплатой ему действительной стоимости его доли участия, если такой участник своими действиями (бездействием) причинил существенный вред товариществу или обществу либо иным образом существенно затрудняет его деятельность и достижение целей, ради которых оно создавалось, в том числе грубо нарушая свои обязанности, предусмотренные законом или учредительными документами товарищества или общества. Отказ от этого права или его ограничение ничтожны.

Участники хозяйственных товариществ или обществ могут иметь и другие права, предусмотренные ГК РФ, законами о хозяйственных обществах, учредительными документами товарищества (общества) (ст. 67).

Хозяйственное товарищество (общество) может учреждать дочерние общества. Хозяйственное общество признается дочерним, если другое (основное) хозяйственное товарищество или общество в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом.

Дочернее общество не отвечает по долгам основного хозяйственного товарищества или общества. Основное хозяйственное товарищество или общество отвечает солидарно с дочерним обществом по сделкам, заключенным последним во исполнение указаний или с согласия основного хозяйственного товарищества или общества.

В случае несостоятельности (банкротства) дочернего общества по вине основного хозяйственного товарищества или общества последнее несет субсидиарную ответственность по его долгам. Участники (акционеры) дочернего общества вправе требовать возмещения основным хозяйственным товариществом или обществом убытков, причиненных его действиями или бездействием дочернему обществу.

Хозяйственные товарищества – это объединения участников для совместной предпринимательской деятельности, а хозяйственные общества – это объединение капиталов для материального обеспечения предпринимательской деятельности.

Объем правомочий участников хозяйственного общества определяется пропорционально их долям в уставном капитале общества (ст. 66).

Если иное не предусмотрено законами о хозяйственных обществах, учредители хозяйственного общества обязаны оплатить не менее трех четвертей его уставного капитала до государственной регистрации общества, а остальную часть уставного капитала хозяйственного общества — в течение первого года деятельности общества (ст. 66.1).

Хозяйственные общества делятся на публичные и непубличные.

Публичным является акционерное общество, акции которого и ценные бумаги которого, конвертируемые в его акции, публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. Правила о публичных обществах применяются также к акционерным обществам, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным.

Общество с ограниченной ответственностью и акционерное общество, которое не отвечает признакам, обозначенным в предыдущем абзаце, признаются непубличными (ст. 66.3).

Хозяйственные товарищества создаются в форме полного товарищества или товарищества на вере (коммандитного товарищества).

Полное товарищество. Полным признается товарищество, участники которого (полные товарищи) в соответствии с заключенным между ними договором занимаются предпринимательской деятельностью от имени товарищества и несут ответственность по его обязательствам принадлежащим им имуществом.

Лицо может быть участником только одного полного товарищества. Фирменное наименование полного товарищества должно содержать либо имена (наименования) всех его участников и слова «полное товарищество», либо имя (наименование) одного или нескольких участников с добавлением слов «и компания» и слова «полное товарищество». Полное товарищество создается и действует на основании учредительного договора, который подписывается всеми его участниками (ст. 70 ГК РФ).

Управление деятельностью полного товарищества осуществляется по общему согласию всех участников. Каждый участник полного товарищества имеет один голос, если учредительным договором не предусмотрено иное. Каждый участник полного товарищества вправе действовать от имени товарищества, если учредительным договором не установлено, что все его участники ведут дела

совместно, либо ведение дел поручено отдельным участникам, действующим на основании доверенности (ст. 72).

Участник полного товарищества обязан участвовать в его деятельности в соответствии с условиями учредительного договора.

Участник полного товарищества обязан внести не менее половины своего вклада в складочный капитал товарищества до его государственной регистрации. Остальная часть должна быть внесена участником в сроки, установленные учредительным договором. При невыполнении указанной обязанности участник обязан уплатить товариществу десять процентов годовых с невнесенной части вклада и возместить причиненные убытки, если иные последствия не установлены учредительным договором.

Участник полного товарищества не вправе без согласия остальных участников совершать от своего имени в своих интересах или в интересах третьих лиц сделки, однородные с теми, которые составляют предмет деятельности товарищества. При нарушении этого правила товарищество вправе по своему выбору потребовать от такого участника возмещения причиненных товариществу убытков либо передачи товариществу всей приобретенной по таким сделкам выгоды (ст. 73).

Прибыль и убытки полного товарищества распределяются между его участниками пропорционально их долям в складочном капитале, если иное не предусмотрено учредительным договором или иным соглашением участников. Не допускается соглашение об устранении кого-либо из участников товарищества от участия в прибыли или в убытках (ст. 74).

Участники полного товарищества солидарно несут субсидиарную ответственность своим имуществом по обязательствам товарищества. Участник полного товарищества, не являющийся его учредителем, отвечает наравне с другими участниками по обязательствам, возникшим до его вступления в товарищество. Выбывшие из товарищества участники отвечают по обязательствам товарищества, возникшим до момента их выбытия, в течение двух лет со дня утверждения отчета о деятельности товарищества за год, в котором они выбыли. Соглашения об ограничении или устранении такой ответственности ничтожны (ст. 75).

Участники полного товарищества вправе требовать в судебном порядке исключения кого-либо из участников из товарищества по единогласному решению остающихся участников и при наличии к тому серьезных оснований, в частности вследствие грубого нарушения этим участником своих обязанностей или обнаружившейся неспособности его к разумному ведению дел (ст. 76).

Участник полного товарищества вправе выйти из него, заявив об отказе от участия в товариществе.

Отказ от участия в полном товариществе, учрежденном без указания срока, должен быть заявлен участником не менее чем за шесть месяцев до фактического выхода из товарищества. Досрочный отказ от участия в полном товариществе, учрежденном на определенный срок, допускается лишь по уважительной причине.

Соглашение между участниками товарищества об отказе от права выйти из товарищества ничтожно (ст. 77).

Участнику, выбывшему из полного товарищества, выплачивается стоимость части имущества товарищества, соответствующей доле этого участника в складочном капитале, если иное не предусмотрено учредительным договором. По соглашению выбывающего участника с остающимися участниками выплата стоимости части имущества может быть заменена выдачей имущества в натуре.

Причитающаяся выбывающему участнику часть имущества товарищества или ее стоимость определяется по балансу, составляемому, за исключением случая, предусмотренного в статье 80 настоящего Кодекса, на момент его выбытия.

В случае смерти участника полного товарищества его наследник может вступить в полное товарищество лишь с согласия других участников.

Если один из участников выбыл из товарищества, доли оставшихся участников в складочном капитале товарищества соответственно увеличиваются, если иное не предусмотрено учредительным договором или иным соглашением участников (ст. 78).

Участник полного товарищества вправе с согласия остальных его участников передать свою долю в складочном капитале или ее часть другому участнику товарищества либо третьему лицу (ст. 79).

Товариществом на вере (коммандитным товариществом) признается товарищество, в котором наряду с участниками, осуществляющими от имени товарищества предпринимательскую деятельность и отвечающими по обязательствам товарищества своим имуществом (полными товарищами), имеется один или несколько участников — вкладчиков (коммандитистов), которые несут риск убытков, связанных с деятельностью товарищества, в пределах сумм внесенных ими вкладов и не принимают участия в осуществлении товариществом предпринимательской деятельности.

Число коммандитистов в товариществе на вере не должно превышать двадцати. В противном случае оно подлежит преобразованию в хозяйственное общество в течение года, а по истечении этого

срока — ликвидации в судебном порядке, если число его командитистов не уменьшится до указанного предела.

Фирменное наименование товарищества на вере должно содержать либо имена (наименования) всех полных товарищей и слова «товарищество на вере» или «коммандитное товарищество», либо имя (наименование) не менее чем одного полного товарища с добавлением слов «и компания» и слова «товарищество на вере» или «коммандитное товарищество».

Если в фирменное наименование товарищества на вере включено имя вкладчика, такой вкладчик становится полным товарищем (ст. 82).

Товарищество на вере создается и действует на основании учредительного договора, который подписывается всеми полными товарищами (ст. 83).

Крестьянское (фермерское) хозяйство как юридическое лицо. Крестьянским (фермерским) хозяйством, создаваемым в соответствии с настоящей статьей в качестве юридического лица, признается добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности в области сельского хозяйства, основанной на их личном участии и объединении членами крестьянского (фермерского) хозяйства имущественных вкладов.

Имущество крестьянского (фермерского) хозяйства принадлежит ему на праве собственности. Гражданин может быть членом только одного крестьянского (фермерского) хозяйства, созданного в качестве юридического лица.

При обращении взыскания кредиторов крестьянского (фермерского) хозяйства на земельный участок, находящийся в собственности хозяйства, земельный участок подлежит продаже с публичных торгов в пользу лица, которое в соответствии с законом вправе продолжать использование земельного участка по целевому назначению.

Члены крестьянского (фермерского) хозяйства, созданного в качестве юридического лица, несут по обязательствам крестьянского (фермерского) хозяйства субсидиарную ответственность (ст. 86.1).

Хозяйственные общества создаются в форме общества с ограниченной ответственностью и акционерных обществ (открытого или закрытого). Общество характеризуется более сложной организационной структурой (в отличие от товарищества) и почти полным отсутствием ответственности учредителей (участников) общества по его обязательствам. Участники общества несут риск в пределах стоимости своих вкладов или принадлежащих им акций.

В хозяйственных обществах участие учредителей (акционеров) в управлении этими объединениями зависит от величины доли в уставном капитале. На общем собрании они имеют количество голосов пропорционально своим вкладам или количеству принадлежащих им акций.

Участники хозяйственного общества или некоторые из них вправе заключить между собой договор об осуществлении своих корпоративных (членских) прав (корпоративный договор), в соответствии с которым они обязуются осуществлять эти права определенным образом или воздерживаться (отказаться) от их осуществления, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласованно осуществлять иные действия по управлению обществом, приобретать или отчуждать доли в его уставном капитале (акции) по определенной цене или при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения долей (акций) до наступления определенных обстоятельств.

Корпоративный договор заключается в письменной форме путем составления одного документа, подписанного сторонами. Участники хозяйственного общества, заключившие корпоративный договор, обязаны уведомить общество о факте заключения корпоративного договора, при этом его содержание раскрывать не требуется (ст. 67.2).

Детальное регулирование деятельности хозяйственных обществ осуществляется ГК РФ, федеральными законами № 208-ФЗ 1995 г. «Об акционерных обществах» и № 14-ФЗ 1998 г. «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее по тексту — ФЗ 1998 г. об ООО), а также иными нормативными правовыми актами.

Обществом с ограниченной ответственностью (далее — общество) признается такое хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на доли, а участники общества не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им долей.

Общество несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Оно не отвечает по обязательствам своих участников. В случае несостоятельности (банкротства) общества по вине его участников или по вине других лиц, которые имеют право давать обязательные для общества указания либо иным образом имеют возможность определять его действия, на указанных участников или других лиц в случае недостаточности имущества об-

щества может быть возложена субсидиарная ответственность по его обязательствам.

Участниками общества могут быть как граждане, так и юридические лица. Число участников общества не должно быть более 50. Общество ведет список участников общества с указанием сведений о каждом участнике общества, размере его доли и ее оплате.

Учредители общества с ограниченной ответственностью заключают между собой договор об учреждении общества с ограниченной ответственностью, определяющий порядок осуществления ими совместной деятельности по учреждению общества, размер уставного капитала общества, размер их долей в уставном капитале общества и иные установленные законом об обществах с ограниченной ответственностью условия. Договор об учреждении общества с ограниченной ответственностью заключается в письменной форме.

Учредители общества с ограниченной ответственностью несут солидарную ответственность по обязательствам, связанным с его учреждением и возникшим до его государственной регистрации. Общество с ограниченной ответственностью несет ответственность по обязательствам учредителей общества, связанным с его учреждением, только в случае последующего одобрения действий учредителей общества общим собранием участников общества. Размер ответственности общества по этим обязательствам учредителей общества может быть ограничен законом об обществах с ограниченной ответственностью (ст. 89 ГК РФ).

Учредительным документом общества является устав, в котором отражены наименование, размер уставного капитала, порядок внесения вкладов, права и обязанности участников и иные положения.

Имущество общества включает уставный капитал, а также иное имущество, приобретенное в ходе хозяйственной деятельности. Уставный капитал общества определяет минимальный размер имущества, гарантирующего интересы его кредиторов. Он составляется из номинальной стоимости долей участников общества. Размер уставного капитала общества должен быть не менее чем 10 тысяч рублей. Размер доли участника общества в уставном капитале общества определяется в процентах или в виде дроби. Уставом общества может быть ограничен максимальный размер доли участника общества (ст. 14 ФЗ 1998 г. об ООО).

На момент государственной регистрации общества должно быть оплачено не менее трех четвертей размера уставного капитала, оставшаяся часть оплачивается в срок, установленный учредительным договором. Такой срок не может превышать четырех месяцев

со дня государственной регистрации общества. ФЗ 1998 г. об ООО определен порядок увеличения и уменьшения уставного капитала.

Участник общества с ограниченной ответственностью вправе выйти из общества независимо от согласия других его участников или общества путем подачи заявления о выходе из общества, если такая возможность предусмотрена уставом общества либо путем уступки своей доли обществу с выплатой ему соразмерной компенсации (ст. 94 ГК РФ).

Высшим органом общества является общее собрание участников общества, созываемое не реже одного раза в год (это есть — очередные собрания). Могут созываться и внеочередные собрания при необходимости. Все участники общества имеют право присутствовать на общем собрании участников общества, принимать участие в обсуждении вопросов повестки дня и голосовать при принятии решений. Каждый участник имеет количество голосов, пропорциональное доле его вклада в уставный капитал общества.

К компетенции общего собрания участников общества относятся:

- определение основных направлений деятельности общества, а также принятие решения об участии в ассоциациях и других объединениях коммерческих организаций;
- изменение устава общества, в том числе изменение размера уставного капитала общества;
- внесение изменений в учредительный договор и некоторые иные вопросы.

Иные органы управления определяются уставом.

Прежде существовала еще одна организационно-правовая форма хозяйственных обществ — общество с дополнительной ответственностью, но с сентября 2014 г. такая форма упразднена.

Акционерные общества. Акционерным обществом признается хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на определенное число акций; участники акционерного общества (акционеры) не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им акций (ст. 96 ГК РФ).

Статус акционерных обществ определен ГК РФ и Федеральным законом № 208-ФЗ 1995 г. «Об акционерных обществах» (далее по тексту — Федеральный закон «Об акционерных обществах»).

Следует отметить, что АО — это способ создания и централизации крупного капитала, первоначально рассредоточенного между множеством мелких владельцев. Свободное обращение акций создает возможность для быстрого перелива капитала из одной сферы

предпринимательства в другую с учетом изменчивой рыночной конъюнктуры. Такое перемещение денежного капитала осуществляется через рынок ценных бумаг, в связи с чем АО имеют право выпускать акции, облигации и иные ценные бумаги.

Следует дать общую характеристику ценных бумаг.

Ценная бумага представляет собой документ, удостоверяющий обязательственные и иные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении (ст. 142 ГК РФ). С передачей ценной бумаги переходят все удостоверяемые ею права в совокупности. Ценными бумагами признаются также обязательственные и иные права, которые закреплены в решении о выпуске или ином акте лица, выпустившего ценные бумаги в соответствии с требованиями закона, и осуществление и передача которых возможны только с соблюдением правил учета бездокументарных ценных бумаг (ст. 142 и 149 ГК РФ).

ГК РФ содержит перечень ценных бумаг (ст. 143). К их числу относятся: акция, вексель, залоговая, инвестиционный пай паевого инвестиционного фонда, коносамент, облигация, чек и иные ценные бумаги, названные в таком качестве в законе или признанные таковыми в установленном законом порядке. Выпуск или выдача ценных бумаг подлежит государственной регистрации в случаях, установленных законом.

Виды ценных бумаг. Все ценные бумаги делятся на документарные и бездокументарные. Документарные ценные бумаги, в свою очередь, делятся на:

- предъявительские (ценные бумагами на предъявителя);
- ордерные;
- именные.

Предъявительской является документарная ценная бумага, по которой лицом, уполномоченным требовать исполнения по ней, признается ее владелец. Выпуск или выдача предъявительских ценных бумаг допускается в случаях, установленных законом. Ордерной является документарная ценная бумага, по которой лицом, уполномоченным требовать исполнения по ней, признается ее владелец, если ценная бумага выдана на его имя или перешла к нему от первоначального владельца по непрерывному ряду индоссаментов¹.

¹ Индоссамент — это передаточная надпись, совершаемая обычно на оборотной стороне ценной бумаги и свидетельствующая о передаче прав по этому документу от одного лица — индоссанта другому лицу — индоссату (*Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 149).

Именной является документарная ценная бумага, по которой лицом, уполномоченным требовать исполнения по ней, признается владелец такой ценной бумаги, непосредственно поименованный в ней, или ставший ее владельцем вследствие ряда уступок требования (цессий) путем совершения на ней именных передаточных надписей или в иной форме в соответствии с установленными правилами, либо указанный в качестве правообладателя в учетных записях, ведущихся в установленном порядке.

Возможность выпуска или выдачи определенных документарных ценных бумаг в качестве именных либо ордерных может быть исключена законом.

В отношении бездокументарных ценных бумаг применяются правила об именных документарных ценных бумагах, правообладатель которых определяется в соответствии с учетными записями (ст. 143 ГК РФ).

В научной литературе встречаются и иные основания классификации ценных бумаг. Так, по содержанию удостоверяемых ими прав выделяют ценные бумаги:

- денежные — удостоверяют право требовать уплаты денежной суммы (облигация, вексель, чек);
- товарораспорядительные — удостоверяет вещные права на определенный товар (закладная, коносамент, складское свидетельство — варрант);
- корпоративные — удостоверяют право на участие в делах АО (акция, сертификат акции).

Акция является разновидностью ценных бумаг и представляет собой документ, закрепляющий обязательственные права ее владельца (акционера) по отношению к акционерному обществу, т. е. право на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов, на участие в управлении акционерным обществом и на часть имущества, остающегося после его ликвидации. Акция является именной бумагой.

Акции имеют номинальную стоимость, которая указывается непосредственно в ней, и рыночную (курс акций), формируемую на фондовой бирже под воздействием спроса и предложения.

Доход акционеров выражается в получении дивидендов. Дивиденд (от лат. *dividendus* — подлежащий разделу) — это часть прибыли АО, распределяемая между акционерами ежегодно. Дивиденд исчисляется в процентном отношении к номинальной стоимости акций.

АО могут выпускать акции обыкновенные и привилегированные. Обыкновенная акция дает ее владельцу право участвовать в управле-

нии АО. Каждая такая акция предоставляет один голос, отсюда количество голосов акционера определяется количеством приобретенных и оплаченных им акций. Обыкновенная акция дает также право, но не гарантирует получение дивиденда.

Привилегированная акция дает ее владельцу права на первоочередное получение дивидендов по фиксированной ставке вне зависимости от уровня прибыли, полученной АО в данный период, а также преимущественное право на получение доли имущества ликвидируемого АО¹. В то же время привилегированная акция не дает право на управление АО, кроме отдельных случаев, установленных законом или уставом АО. Например, Федеральный закон «Об акционерных обществах» устанавливает, что владельцы привилегированных акций участвуют в общем собрании акционеров с правом голоса при решении вопросов о внесении изменений и дополнений в устав общества, ограничивающих права владельцев привилегированных акций, и в некоторых иных случаях, установленных законом (ч. 4 ст. 32). Федеральный закон «Об акционерных обществах» устанавливает, что уставом непубличного общества могут быть предусмотрены типы привилегированных акций, предоставляющих их владельцам право голоса по всем или некоторым вопросам компетенции общего собрания акционеров (ч. 6 ст. 32).

В целях обеспечения выплаты дивидендов по привилегированным акциям названным Законом установлен верхний предел их выпуска. Номинальная стоимость размещенных привилегированных акций не должна превышать 25% уставного капитала АО (ст. 25).

Еще одним видом ценных бумаг являются облигации. **Облигация** (от лат. obligation — обязательство) — ценная бумага, подтверждающая право ее владельца на получение от лица, выпустившего облигацию (эмитента) в предусмотренный ею срок, номинальной стоимости облигации и фиксированного в ней процента. Облигации выпускаются в основном на предъявителя. По сроку их погашения (оплаты) облигации делятся на краткосрочные и долгосрочные (со сроком погашения свыше пяти лет). По статусу эмитента облигации делятся на государственные, муниципальные и облигации частных лиц. Есть и иные виды облигаций.

Вексель (от нем. Wechsel — обмен) — ценная бумага в виде долгосрочного обязательства, составленного в письменном виде по определенной форме, подтверждающая безусловное, обеспеченное законом право на получение или возврат денежного долга. Раз-

¹ См.: Современный экономический словарь. С. 308.

личаются: простой вексель — удостоверяет обязательство заемщика, векселедателя уплатить займодавцу, векселедержателю положенный к возврату долг в оговоренный срок; переводной вексель (тратта) — выписываемое векселедержателем письменное поручение, приказ векселедателя заплатить заимствованную сумму с процентами третьему лицу (ремитенту), указанному в тратте.

Выпуск и обращение ценных бумаг в России регулируется названным Федеральным законом «Об акционерных обществах», а также федеральными законами № 39-ФЗ 1996 г. «О рынке ценных бумаг» и № 48-ФЗ 1997 г. «О переводном и простом векселе», № 152-ФЗ 2003 г. «Об ипотечных ценных бумагах» и иными нормативно-правовыми актами.

Участие в АО оформляется акциями. Продажа акционером всех своих акций означает его выход из АО и компенсирует его материальные интересы. В силу этого акционер не может претендовать на имущество АО, что гарантирует АО от уменьшения имущества. В этом состоит преимущество АО перед обществом с ограниченной или дополнительной ответственностью¹. Учредительным документом АО является устав.

АО существуют в двух видах — публичные и непубличные. Статус публичных АО аналогичен статусу прежних открытых АО.

В публичном акционерном обществе не могут быть ограничены количество акций, принадлежащих одному акционеру, их суммарная номинальная стоимость, а также максимальное число голосов, предоставляемых одному акционеру. Уставом публичного акционерного общества не может быть предусмотрена необходимость получения чьего-либо согласия на отчуждение акций этого общества. Никому не может быть предоставлено право преимущественного приобретения акций публичного акционерного общества, кроме случаев преимущественного приобретения дополнительно выпускаемых обществом акций или конвертируемых в акции ценных бумаг в связи с увеличением размера акционерного капитала (ст. 97 и 100 ГК РФ). Открытая подписка на акции акционерного общества не допускается до полной оплаты уставного капитала.

Учредители акционерного общества заключают между собой договор об учреждении АО, аналогичный договору об учреждении общества с ограниченной ответственностью.

Уставный капитал акционерного общества составляется из номинальной стоимости акций общества, приобретенных акционерами.

¹ Подробно см.: Гражданское право: Учебник / Отв. ред. Е. А. Суханов. Т. I. 1998.

Минимальный размер уставного капитала публичного АО составляет сто тысяч рублей, непубличного — десять тысяч рублей.

Законом или уставом общества, не являющегося публичным, могут быть установлены ограничения числа, суммарной номинальной стоимости акций или максимального числа голосов, принадлежащих одному акционеру.

Органами управления АО являются общее собрание акционеров и исполнительный орган — совет директоров или наблюдательный совет. Для финансового контроля, так же, как и в обществах с ограниченной и обществах с дополнительной ответственностью, образуется ревизионная комиссия.

АО вправе открывать филиалы и представительства, создавать дочерние и зависимые общества в том же порядке, что и общества с ограниченной ответственностью.

Более детально статус АО определен специальным федеральным законом об акционерных обществах.

Еще одной формой коммерческих организаций является производственный кооператив (артель) — это добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности (производство, переработка, сбыт промышленной, сельскохозяйственной и иной продукции, выполнение работ, торговля, бытовое обслуживание, оказание других услуг), основанной на их личном трудовом и ином участии и объединении его членами (участниками) имущественных паевых взносов (ст. 106.1).

Законом и уставом производственного кооператива может быть предусмотрено участие в его деятельности юридических лиц. Производственный кооператив является корпоративной коммерческой организацией. Члены производственного кооператива несут по обязательствам кооператива субсидиарную ответственность в размерах и в порядке, которые предусмотрены законом о производственных кооперативах и уставом кооператива (ст. 106.1).

Фирменное наименование производственного кооператива должно содержать его наименование и слова «производственный кооператив» или слово «артель». Число членов кооператива не должно быть менее пяти.

Правовое положение производственных кооперативов определяется ГК РФ и Федеральным законом № 41-ФЗ 1996 г. «О производственных кооперативах».

Членами кооператива могут быть граждане РФ, иностранные граждане или лица без гражданства, достигшие 16 лет и внесшие паевой взнос.

Имущество, находящееся в собственности производственного кооператива, делится на паи его членов в соответствии с уставом кооператива.

Уставом кооператива может быть установлено, что определенная часть принадлежащего кооперативу имущества составляет неделимые фонды, используемые на цели, определяемые уставом. Решение об образовании неделимых фондов принимается членами кооператива единогласно, если иное не предусмотрено уставом кооператива.

Член производственного кооператива обязан внести к моменту регистрации кооператива не менее десяти процентов паевого взноса, а остальную часть в течение года с момента государственной регистрации кооператива.

Прибыль производственного кооператива распределяется между его членами в соответствии с их трудовым участием, если иной порядок не предусмотрен законом о производственных кооперативах и уставом кооператива (ст. 106.3 ГК РФ).

Член производственного кооператива по своему усмотрению вправе выйти из кооператива. В этом случае ему должна быть выплачена стоимость пая или должно быть выдано имущество, стоимость которого соответствует стоимости его пая, а также должны быть произведены другие выплаты, предусмотренные уставом кооператива. Выплата стоимости пая или выдача другого имущества выходящему члену кооператива производится по окончании финансового года и утверждении бухгалтерской (финансовой) отчетности кооператива, если иное не предусмотрено уставом кооператива.

Член производственного кооператива может быть исключен из кооператива по решению общего собрания в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей, возложенных на него уставом кооператива, а также в других случаях, предусмотренных законом и уставом кооператива. Исключенный член кооператива имеет право на получение пая и других выплат, предусмотренных уставом кооператива.

Член производственного кооператива вправе передать свой пай или его часть другому члену кооператива, если иное не предусмотрено законом и уставом кооператива.

Передача пая или его части гражданину, не являющемуся членом кооператива, допускается с согласия общего собрания членов кооператива. В этом случае другие члены кооператива пользуются преимущественным правом покупки такого пая или его части (ст. 106.5 ГК РФ).

Кооператив отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему на праве собственности имуществом. Кооператив не отве-

чает по обязательствам его членов. Субсидиарная ответственность членов кооператива по обязательствам кооператива может быть предусмотрена его уставом.

Обращение взыскания на пай члена кооператива по его личным долгам допускается лишь при недостатке иного имущества для покрытия таких долгов в порядке, предусмотренном уставом кооператива. Взыскание по личным долгам члена кооператива не может быть обращено на неделимый фонд кооператива.

Кооператив не вправе выпускать акции.

Высшим органом управления кооперативом является общее собрание его членов, на котором каждый член кооператива независимо от размера пая имеет один голос. Исполнительными органами производственного кооператива являются председатель и правление кооператива, если его образование предусмотрено законом или уставом кооператива. Членами правления производственного кооператива и председателем кооператива могут быть только члены кооператива (ст. 106.4 ГК РФ).

Унитарное предприятие. Статус унитарного предприятия определен ГК РФ (ст. 113–115), а также самостоятельным Федеральным законом № 161-ФЗ 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее по тексту этой главы — ФЗ об унитарных предприятиях). Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником (ст. 113 ГК РФ).

Права собственника имущества унитарного предприятия от имени РФ в целом, ее субъекта или муниципального образования осуществляют, соответственно, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта РФ или органы местного самоуправления.

Имущество, передаваемое собственником унитарному предприятию, принадлежит последнему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления. Такое имущество является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия.

Согласно ФЗ об унитарных предприятиях в РФ создаются и действуют следующие виды унитарных предприятий:

- унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, которые, в свою очередь, делятся на:
 - федеральные государственные предприятия;
 - государственные предприятия субъектов РФ;
 - муниципальные предприятия;

- унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, именуемые казенными предприятиями:
 - федеральное казенное предприятие;
 - казенное предприятие субъекта РФ;
 - муниципальное казенное предприятие.

Согласно ФЗ об унитарных предприятиях не допускается создание унитарных предприятий на основе объединения имущества различных форм (видов) собственности, например, федерального имущества и имущества субъектов РФ, или государственного и муниципального.

Унитарное предприятие обладает специальной правоспособностью, т.е. оно может иметь только такие гражданские права и обязанности, которые соответствуют предмету и целям его деятельности, предусмотренным уставом этого предприятия.

Имущество унитарного предприятия формируется за счет: имущества, закрепленного за ним собственником; доходов унитарного предприятия от его деятельности и иных источников, не противоречащих законодательству.

В целях обеспечения интересов кредиторов унитарного предприятия законом определены минимальные размеры уставного фонда унитарных предприятий. Так, минимальный размер уставного фонда государственного предприятия должен составлять не менее чем 5000 минимальных размеров оплаты труда (далее по тексту — МРОТ), установленных федеральным законом на дату государственной регистрации государственного предприятия, а муниципальных предприятий — не менее чем 1000 МРОТ (ст. 12 ФЗ Об унитарных предприятиях). Уставный фонд должен быть полностью сформирован собственником имущества в течение трех месяцев с момента государственной регистрации данного предприятия. В казенных предприятиях уставный фонд не формируется.

Предусмотрен различный режим владения и пользования имуществом унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения (государственными или муниципальными) и на праве оперативного управления (казенными предприятиями). Так, первые могут самостоятельно распоряжаться движимым имуществом, а недвижимым — только с предварительного согласия собственника (ст. 18 ФЗ об унитарных предприятиях). Казенное предприятие может распоряжаться принадлежащим ему имуществом только с согласия собственника. Оно вправе самостоятельно реализовывать произведенную им продукцию, работы или услуги.

Собственник имущества унитарного предприятия обладает значительными правами в отношении этого предприятия. Он, в част-

ности: принимает решение о создании унитарного предприятия; определяет цели, предмет, виды деятельности; утверждает устав унитарного предприятия; принимает решение о реорганизации или ликвидации унитарного предприятия, назначает ликвидационную комиссию и утверждает ликвидационные балансы унитарного предприятия; формирует уставный фонд государственного или муниципального предприятия; назначает на должность руководителя унитарного предприятия, заключает с ним, изменяет и прекращает трудовой договор в соответствии с трудовым законодательством и иными содержащими нормы трудового права нормативными правовыми актами; осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества; дает согласие на участие унитарного предприятия в иных юридических лицах; имеет другие права и несет другие обязанности, определенные законодательством РФ.

Собственник имущества казенного предприятия помимо названных правомочий вправе также: изымать у казенного предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество; доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд; утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия (ст. 20 ФЗ об унитарных предприятиях).

Унитарное предприятие может быть преобразовано по решению собственника его имущества в государственное или муниципальное учреждение, а преобразование унитарного предприятия в иные организационно-правовые формы осуществляется в соответствии с законодательством о приватизации (ст. 34 ФЗ об унитарных предприятиях).

Хозяйственные партнерства (далее по тексту этого параграфа — партнерство). Статус партнерства определен ГК РФ и Федеральным законом № 380-ФЗ 2011 г. «О хозяйственных партнерствах» (далее по тексту — ФЗ о партнерствах). Партнерством признается созданная двумя или более лицами коммерческая организация, в управлении деятельностью которой в соответствии с законом принимают участие участники партнерства, а также иные лица в пределах и в объеме, которые предусмотрены соглашением об управлении партнерством. Участники партнерства не отвечают по обязательствам партнерства и несут риск убытков, связанных с деятельностью партнерства, в пределах сумм внесенных ими вкладов.

Партнерство может иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов

деятельности, не запрещенных законами, если это не противоречит предмету и целям деятельности, определенно ограниченным уставом партнерства и соглашением об управлении партнерством.

Участниками партнерства могут быть физические и (или) юридические лица. Партнерство не может быть учреждено одним лицом или стать впоследствии партнерством с одним участником. Число участников партнерства не должно быть более пятидесяти. Если число участников превысит установленный предел, партнерство в течение года должно преобразоваться в акционерное общество.

Учреждение партнерства осуществляется по решению его учредителей. Создание партнерства путем реорганизации существующего юридического лица не допускается. При учреждении партнерства учредители партнерства утверждают аудитора партнерства (ст. 8 ФЗ о партнерствах).

Каждый участник партнерства обязан внести вклад в складочный капитал партнерства. Вклад в складочный капитал партнерства может осуществляться деньгами, другими вещами или имущественными правами либо иными имеющими денежную оценку правами, кроме ценных бумаг, за исключением облигаций хозяйственных обществ, определяемых уполномоченным органом исполнительной власти в сфере финансовых рынков (ст. 10 ФЗ о партнерствах).

Если участник партнерства не исполняет в установленный срок обязанности по первоначальному или последующему внесению в складочный капитал вклада (части вклада), он может быть исключен из партнерства по единогласному решению остальных участников.

Если иное не предусмотрено соглашением об управлении партнерством, участник партнерства вправе передать свою долю в складочном капитале партнерства путем ее продажи или отчуждения иным образом другому участнику партнерства, партнерству либо третьему лицу (ст. 12 ФЗ о партнерствах).

Партнерство действует на основе устава партнерства, являющегося его учредительным документом (ст. 9 ФЗ о партнерствах).

Партнерство не вправе осуществлять эмиссию облигаций и иных эмиссионных ценных бумаг. Партнерство не может быть учредителем (участником) других юридических лиц, за исключением союзов и ассоциаций.

Если в случае отсутствия или недостаточности у партнерства имущества для удовлетворения обязательств партнерства потребуются обращение взыскания на принадлежащие партнерству исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, обязательства партнерства перед его кредиторами могут быть полно-

стью или частично исполнены от имени партнерства одним участником партнерства, несколькими участниками партнерства или всеми участниками партнерства. Для исполнения указанных в настоящей части обязательств партнерства перед его кредиторами одним участником партнерства или несколькими из участников партнерства требуется согласие всех участников партнерства.

В случае, если участник партнерства нарушает свои обязанности, возложенные на него законом или соглашением об управлении партнерством, либо своими действиями (бездействием) делает невозможной деятельность партнерства или существенно ее затрудняет, участники партнерства вправе требовать исключения такого участника партнерства из партнерства в судебном порядке.

Система, структура и полномочия органов управления партнерства, порядок осуществления ими деятельности и прекращения деятельности определяются соглашением об управлении партнерством с учетом положений закона. В партнерстве образуется единоличный исполнительный орган партнерства (генеральный директор, президент и другие), избираемый из числа участников партнерства в порядке и на срок, которые определяются уставом (ст. 18 ФЗ о партнерствах).

Организационно-правовые формы **некоммерческих организаций** определены ГК РФ и Федеральным законом № 7-ФЗ 1996 г. «О некоммерческих организациях» (далее по тексту главы — **ФЗ о некоммерческих организациях**). Некоммерческие организации создаются в двух разновидностях: корпоративные и унитарные.

Некоммерческими корпоративными организациями признаются юридические лица, которые не преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяют полученную прибыль между участниками, учредители (участники) которых приобретают право участия (членства) в них и формируют их высший орган.

Некоммерческие корпоративные организации создаются в организационно-правовых формах потребительских кооперативов, общественных организаций, ассоциаций (союзов), нотариальных палат, товариществ собственников недвижимости, казачьих обществ, а также общин коренных малочисленных народов РФ (ст. 123.1 ГК РФ).

Следует отметить, что ГК РФ теперь устанавливает закрытый перечень организационно-правовых форм всех юридических лиц, в том числе и некоммерческих организаций.

Рассмотрим некоторые из этих форм.

Потребительский кооператив. Потребительским кооперативом признается основанное на членстве добровольное объединение граждан или граждан и юридических лиц в целях удовлетворения их материальных и иных потребностей, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов (ст. 123.2 ГК РФ). Члены потребительского кооператива солидарно несут субсидиарную ответственность по его обязательствам в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов кооператива (ст. 123.3 ГК РФ).

Члены потребительского кооператива обязаны в течение трех месяцев после утверждения ежегодного баланса покрыть образовавшиеся убытки путем внесения дополнительных взносов. В случае невыполнения этой обязанности кооператив может быть ликвидирован в судебном порядке по требованию кредиторов.

Общественные организации. Общественными организациями признаются добровольные объединения граждан, объединившихся в установленном законом порядке на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей, для представления и защиты общих интересов и достижения иных не противоречащих закону целей.

Общественная организация является собственником своего имущества, а ее участники (члены) не сохраняют имущественные права на переданное ими в собственность организации имущество, в том числе на членские взносы. Участники (члены) общественной организации не отвечают по обязательствам организации, а организация не отвечает по обязательствам своих членов.

Общественная организация по решению ее участников (членов) может быть преобразована в ассоциацию (союз), автономную некоммерческую организацию или фонд.

Количество учредителей общественной организации должно быть не менее трех.

Ассоциации и союзы. Ассоциацией (союзом) признается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом случаях на обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей.

В организационно-правовой форме ассоциации (союза) создаются, в частности, объединения лиц, имеющие целями координацию их предпринимательской деятельности, представление и

защиту общих имущественных интересов, профессиональные объединения граждан, не имеющие целью защиту трудовых прав и интересов своих членов, профессиональные объединения граждан, не связанные с их участием в трудовых отношениях (объединения оценщиков, лиц творческих профессий и другие), саморегулируемые организации и их объединения.

Ассоциация (союз) является собственником своего имущества. Ассоциация (союз) отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом, если иное не предусмотрено законом в отношении ассоциаций (союзов) отдельных видов.

Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов, если иное не предусмотрено законом.

Члены ассоциации (союза) не отвечают по ее обязательствам, за исключением случаев, если законом или уставом ассоциации (союза) предусмотрена субсидиарная ответственность ее членов. Число учредителей ассоциации (союза) не может быть менее двух (ст. 123.8, 123.9 ГК РФ).

Товарищества собственников недвижимости. Товариществом собственников недвижимости признается добровольное объединение собственников недвижимого имущества (помещений в здании, в том числе в многоквартирном доме, или в нескольких зданиях, жилых домов, дачных домов, садоводческих, огороднических или дачных земельных участков и т.п.), созданное ими для совместного владения, пользования и в установленных законом пределах распоряжения имуществом (вещами), в силу закона находящимся в их общей собственности или в общем пользовании, а также для достижения иных целей, предусмотренных законами.

Товарищество собственников недвижимости не отвечает по обязательствам своих членов. Члены товарищества собственников недвижимости не отвечают по его обязательствам.

Товарищество собственников недвижимости по решению своих членов может быть преобразовано в потребительский кооператив (ст. 123.12 ГК РФ).

Казачьи общест ва м и признаются внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации объединения граждан, созданные в целях сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества, а также в иных целях, предусмотренных Федеральным законом от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», добровольно принявших на себя в порядке, установленном законом, обязательства по несению государственной или иной службы (ст. 123.15 ГК РФ).

Общинами коренных малочисленных народов Российской Федерации признаются добровольные объединения граждан, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации и объединившихся по кровнородственному и (или) территориально-соседскому признаку в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры.

2. Члены общины коренных малочисленных народов Российской Федерации имеют право на получение части ее имущества или компенсации стоимости такой части при выходе из общины или ее ликвидации в порядке, установленном законом (ст. 123.16 ГК РФ).

Второй разновидностью некоммерческих организаций являются некоммерческие унитарные организации.

Адвокатские палаты. Адвокатскими палатами признаются некоммерческие организации, основанные на обязательном членстве и созданные в виде адвокатской палаты субъекта РФ или Федеральной палаты адвокатов РФ для реализации целей, предусмотренных законодательством об адвокатской деятельности и адвокатуре.

Адвокатские образования создаются в виде коллегии адвокатов, адвокатского бюро или юридической консультации (ст. 123.16-2 ГК РФ).

Нотариальные палаты. Нотариальные палаты создаются в виде нотариальной палаты субъекта РФ или Федеральной нотариальной палаты для реализации целей, предусмотренных законодательством о нотариате. Федеральная нотариальная палата объединяет нотариальные палаты субъектов РФ (ст. 123.16-3 ГК РФ).

Фонды. Фондом в целях настоящего Кодекса признается унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая благотворительные, культурные, образовательные или иные социальные, общественно полезные цели.

Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители фонда не имеют имущественных прав в отношении созданного ими фонда и не отвечают по его обязательствам, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей. Фонд использует имущество для целей, определенных в его уставе. Ежегодно фонд обязан опубликовывать отчеты об использовании своего имущества (ст. 123.17–123.18 ГК РФ).

Учреждения. Учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления

управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления в соответствии с ГК РФ. Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом. В этом случае оно является частным учреждением. Учреждения создаются также Российской Федерацией, субъектом РФ (государственные учреждения) либо муниципальным образованием (муниципальное учреждение).

При создании учреждения не допускается соучредительство нескольких лиц.

Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а в случаях, установленных законом, также иным имуществом. При недостаточности указанных денежных средств или имущества субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения в случаях, установленных законом, несет собственник соответствующего имущества.

Учредитель учреждения назначает его руководителя, являющегося органом учреждения. В случаях и в порядке, которые предусмотрены законом, руководитель государственного или муниципального учреждения может избираться его коллегиальным органом и утверждаться его учредителем.

Государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением. Особенности их статуса связаны с пределами ответственности самого учреждения и собственника закрепленного за ним имущества. Казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества. Бюджетное учреждение, так же как и автономное учреждение, отвечают по своим обязательствам всем находящимся у них на праве оперативного управления имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным или автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенного учреждением за счет средств, выделенных собственником, а также недвижимого имущества. Но по обязательствам, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, субсидиарную ответственность несет собственник имущества

этого бюджетного учреждения. Кроме того, ГК РФ предписывает автономным учреждениям ежегодно опубликовывать отчеты о своей деятельности и использовании закрепленного за ними имущества (ст. 123.22).

Частные учреждения полностью или частично финансируются собственником их имущества и отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами, а при их недостаточности субсидиарную ответственность несет собственник имущества (ст. 123.23 ГК РФ).

Автономные некоммерческие организации. Автономной некоммерческой организацией признается унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная на основе имущественных взносов граждан и (или) юридических лиц в целях предоставления услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, науки и иных сферах некоммерческой деятельности. Имущество, переданное автономной некоммерческой организации ее учредителями, является собственностью автономной некоммерческой организации. Учредители автономной некоммерческой организации не сохраняют права на имущество, переданное ими в собственность этой организации. Учредители не отвечают по обязательствам созданной ими автономной некоммерческой организации, а она не отвечает по обязательствам своих учредителей. Учредители автономной некоммерческой организации могут пользоваться ее услугами только на равных условиях с другими лицами (ст. 123.24 ГК РФ).

Религиозные организации. Религиозной организацией признается добровольное объединение постоянно и на законных основаниях проживающих на территории России граждан РФ или иных лиц, образованное ими в целях совместного исповедания и распространения веры и зарегистрированное в установленном законом порядке в качестве юридического лица (местная религиозная организация), объединение этих организаций (централизованная религиозная организация), а также созданная указанным объединением в соответствии с законом о свободе совести и о религиозных объединениях в целях совместного исповедания и распространения веры организация или руководящий или координирующий орган. Гражданско-правовой статус организаций данного рода определяется ГК РФ, а правовое положение в целом — Федеральным законом 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях».

ГК РФ устанавливает, что религиозная организация не может быть преобразована в юридическое лицо другой организационно-правовой формы (ст. 123.26 ГК РФ).

Религиозные организации являются собственниками принадлежащего им имущества, в том числе имущества, приобретенного или созданного ими за счет собственных средств, а также пожертвованного религиозным организациям или приобретенного ими по иным предусмотренным законом основаниям.

На принадлежащее религиозным организациям имущество богослужебного назначения не может быть обращено взыскание по требованиям их кредиторов. Перечень такого имущества определяется в порядке, установленном законом о свободе совести и о религиозных объединениях.

Учредители религиозной организации не сохраняют имущественные права на имущество, переданное ими этой организации в собственность, и не отвечают по обязательствам этих организаций, а организации не отвечают по обязательствам своих учредителей (ст. 123.28 ГК РФ).

Федеральным законом «О некоммерческих организациях» предусмотрены еще такие организационно-правовые формы некоммерческих организаций, как государственная корпорация и государственная компания.

Государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного вноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Государственной компанией признается некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная Российской Федерацией на основе имущественных взносов для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества на основе доверительного управления. Государственные корпорации и государственные компании создаются на основании федеральных законов, которые определяют их статус.

ГЛАВА 37. Регулирование трудовых отношений в РФ

§ 1. Занятость и безработица в РФ

При самом первом приближении занятость представляет собой обеспеченность работой всех трудоспособных лиц, желающих работать, а безработица — это социально-экономическое явление, характеризующееся наличием множества лиц, желающих работать (иметь доход), но не имеющих возможность трудоустроиться по различным причинам (отсутствие рабочих мест, недостаточная квалификация, низкая зарплата или удаленное место работы).

Согласно Конвенции МОТ безработным считается человек, который хочет работать, может работать, но не имеет рабочего места.

Безработица как социальное явление возникла на начальном этапе промышленной революции и становления капитализма, когда работники оказались оторванными от орудий и предметов труда и вынуждены были в поисках средств к существованию обращаться к владельцам средств производства (капиталистам). Возникло противоречие между количеством и качеством предлагаемой рабочей силы, с одной стороны, и потребностями и возможностями капитала — с другой.

Первоначально проявлялись следующие виды безработицы:

- текучая (или циклическая), проявляющаяся вследствие периодических спадов в экономике;
- скрытая, состоящая в неполной занятости, когда предоставляется работа либо на неполный день, либо сезонного характера;
- застойная, проявляющаяся в том, что отдельные лица, как правило, не имеющие квалификации, существуют за счет случайных заработков.

Впоследствии появились и новые формы безработицы:

- технологическая, связанная с внедрением новой технологии (малолюдной или безлюдной — цеха-автоматы);

- структурная, возникающая в связи с заменой старых отраслей промышленности новыми, переводом предприятий из одного региона в другой и т.п.;
- фрикционная, связанная с временными затруднениями в трудоустройстве отдельных работников, например, стремящихся к смене места работы или профессии или ищущих более высокий заработок и т.п.

Структурная и фрикционная безработица, вместе взятые, называются естественной безработицей. Ее уровень составляет примерно около 3 % от общего числа трудоспособного населения. Циклическая безработица кроме социальных бедствий приносит еще и потери в объеме ВВП. Известный американский экономист Артур Оукен (1928–1979) сформулировал закон, согласно которому страна теряет от 2 до 3 % фактического ВВП по отношению к потенциальному ВВП, если фактический уровень безработицы увеличивается на 1 % по сравнению с ее естественным уровнем. Этот закон получил название **закон Оукена**¹.

Экономическая практика выработала разные подходы к проблеме занятости и безработицы. Один из них возник в связи с кризисом 1929 г. Безработица в тот период рассматривалась как социальное зло, и государство брало на себя обязанность обеспечить полную занятость.

В 70-х годах XX столетия сложился второй подход, предполагающий, что обеспечить полную занятость вообще невозможно. Неизбежными являются безработица технологическая, структурная и фрикционная. Структурная и фрикционная безработица, вместе взятые, называются естественной безработицей. Ее уровень составляет, примерно, около 3% от общего числа трудоспособного населения.

В РФ с проведением социально-экономических реформ появилась и безработица, что вызвало необходимость принятия специального закона, регулирующего данную сферу общественных отношений, а именно: Закона РФ от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в РФ». Основные положения Закона о занятости населения в РФ сводятся к следующему.

Занятость представляет собой деятельность граждан, связанную с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащую законодательству РФ и приносящую, как правило, им заработок, трудовой доход (заработок).

¹ См. об этом: Курс экономической теории: Учебник. 7-е изд., дополн. и перераб. Киров: «АСА», 2010. С. 467–468.

Согласно закону, занятыми в РФ признаются граждане:

- работающие по трудовому договору;
- зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей;
- занятые в подсобных промыслах и реализующие продукцию по договорам;
- выполняющие работы по договорам гражданско-правового характера, предметами которых являются выполнение работ и оказание услуг, в том числе по договорам, заключенным с индивидуальными предпринимателями, авторским договорам, а также являющиеся членами производственных кооперативов (артелей);
- избранные, назначенные или утвержденные на оплачиваемую должность;
- проходящие военную службу, альтернативную гражданскую службу, а также службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;
- иные лица, указанные в ст. 2 названного Закона.

Данный Закон устанавливает, что безработными являются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней. В то же время безработными не могут быть признаны граждане:

- не достигшие 16-летнего возраста;
- которым назначены страховая пенсия по старости или накопительная пенсия, либо пенсия по старости или за выслугу лет по государственному пенсионному обеспечению;
- отказавшиеся в течение 10 дней со дня их регистрации в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы от двух вариантов подходящей работы;
- не явившиеся без уважительных причин в течение 10 дней со дня их регистрации в целях поиска подходящей работы в органы службы занятости для предложения им подходящей работы, а также не явившиеся в срок, установленный органами службы занятости для регистрации их в качестве безработных;
- представившие документы, содержащие заведомо ложные сведения об отсутствии работы и заработка, а также представившие другие недостоверные данные для признания их безработными; и некоторые иные лица, указанные в ст. 3 названного Закона.

Безработным, обратившимся в службу занятости, должна быть предложена подходящая работа. Подходящей работой считается работа, в том числе работа временного характера, которая соответствует профессиональной пригодности работника с учетом уровня его профессиональной подготовки, условиям последнего места работы (за исключением оплачиваемых общественных работ), состоянию здоровья, транспортной доступности рабочего места. При этом максимальная удаленность подходящей работы от места жительства безработного определяется соответствующим органом местного самоуправления с учетом развития сети общественного транспорта в данной местности.

В г. Москве приказом Комитета труда и занятости № 138 от 12 августа 1999 г. установлены пределы транспортной доступности рабочих мест для отдельных категорий граждан:

- для одиноких матерей и разведенных родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей, и многодетных родителей и женщин, воспитывающих детей в возрасте до 14 лет и детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, — до одного часа;
- для инвалидов и беременных женщин — до 45 минут;
- для остальных категорий граждан — в пределах черты города¹.

Подходящей не может считаться работа, если: она связана с переменой места жительства без согласия гражданина, или условия труда не соответствуют правилам и нормам по охране труда, или предлагаемый заработок ниже среднего заработка гражданина, исчисленного по последнему месту работы. Но последнее положение не распространяется на граждан, среднемесячный заработок которых превышал величину прожиточного минимума трудоспособного населения (далее — прожиточный минимум), исчисленного в субъекте РФ в установленном порядке. В этом случае подходящей не может считаться работа, если предлагаемый заработок ниже величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте РФ в установленном порядке.

Рассматриваемый Закон определяет основные направления государственной политики в сфере занятости (ст. 5):

- развитие трудовых ресурсов, повышение их мобильности, защиту национального рынка труда;

¹ Данный акт был принят еще до расширения Москвы. Теперь он должен быть пересмотрен.

- обеспечение равных возможностей всем гражданам РФ независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости;
- создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;
- поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному, творческому труду;
- обеспечение социальной защиты в области занятости населения, проведение специальных мероприятий, способствующих трудоустройству граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы (к таким лицам относятся: инвалиды; несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет; лица предпенсионного возраста, т.е. за два года до наступления возраста, дающего право выхода на трудовую пенсию по старости; беженцы и вынужденные переселенцы и некоторые иные лица, указанные в ст. 5);
- предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы и иные, указанные в ст. 5.

Закон закрепляет права граждан в сфере занятости, в частности, право на бесплатное обращение в службу занятости за содействием в поисках работы; на бесплатные консультации по вопросам трудоустройства; на профессиональную деятельность за пределами РФ и др.

Закон закрепляет также обязанности государства в сфере обеспечения занятости. Государство гарантирует гражданам РФ: свободу выбора рода деятельности, в том числе работы с разными режимами труда; охрану труда, правовую защиту от необоснованного увольнения или необоснованного отказа в приеме на работу в соответствии с законодательством РФ о труде; бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости.

Государство гарантирует безработным:

- выплату пособия по безработице, в том числе в период временной нетрудоспособности безработного;
- выплату стипендии в период прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального

го образования по направлению органов службы занятости, в том числе в период временной нетрудоспособности;

- возможность участия в оплачиваемых общественных работах (ст. 28 названного Закона).

В целях обеспечения дополнительных гарантий занятости для особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы (инвалиды, несовершеннолетние и др.) разрабатываются целевые программы содействия занятости, создаются дополнительные рабочие места и специализированные организации (включая организации для труда инвалидов), устанавливаются квоты для приема на работу инвалидов, несовершеннолетних и т.п.

В целях обеспечения временной занятости населения органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления по предложению и при участии органов службы занятости организуют в целях обеспечения временной занятости населения проведение оплачиваемых общественных работ в организациях, находящихся в их собственности, и по договорам — в других организациях.

Под общественными работами понимается трудовая деятельность, имеющая социально полезную направленность и организуемая в качестве дополнительной социальной поддержки граждан, ищущих работу. К общественным работам не относится деятельность, связанная с необходимостью срочной ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций и требующая специальной подготовки работников, а также их квалифицированных и ответственных действий в кратчайшие сроки.

С лицами, желающими участвовать в общественных работах, заключается срочный трудовой договор. Срочный трудовой договор об участии гражданина в общественных работах может быть расторгнут им досрочно при устройстве на постоянную или временную работу.

В период участия безработных граждан в общественных работах за ними сохраняется право на получение пособия по безработице (ст. 24). Положение об организации общественных работ утверждается Правительством РФ¹.

Общественные работы организуются по таким направлениям, как строительство и ремонт автомобильных дорог, заготовка, пере-

¹ См.: Постановление Правительства РФ № 875 от 14 июля 1997 г. «Об утверждении Положения об организации общественных работ».

работка и хранение сельскохозяйственной продукции, озеленение и благоустройство территории и т.п.

Безработным выплачивается пособие по безработице в установленных Федеральным законом о занятости размерах. Продолжительность выплаты пособия по безработице составляет 24 календарных месяца в течение трех календарных лет. Выделяются два периода выплаты пособий, составляющих по 12 календарных месяцев в течение полутора лет каждый. Лицам, имевшим оплачиваемую работу в течение 26 календарных недель перед тем, как они оказались безработными, пособие выплачивают в течение первых 12 месяцев безработицы в следующих размерах. В первые три месяца — 75% их среднемесячного заработка (денежного довольствия). В следующие четыре месяца — в размере 60%. В дальнейшем — в размере 45%, но во всех случаях не выше максимального и не ниже минимального размеров пособия по безработице, которые ежегодно определяются Правительством РФ.

Так, в 2016 году минимальный размер этого пособия составляет 850 руб., максимальный — 4900 руб.

Если в течение 18 месяцев со дня регистрации в качестве безработного ему не была предоставлена подходящая работа, он имеет право на повторное получение пособия в течение 12 месяцев в размере минимальной величины пособия по безработице, увеличенной на размер соответствующего районного коэффициента.

Лицам, проходящим профессиональную подготовку или переподготовку по направлению органов службы занятости, выплачиваются стипендии в период обучения в установленных законом размерах.

В качестве иллюстрации можно привести цифры о безработице в РФ. По данным Росстата – численность экономически активного населения в возрасте 15–72 лет (занятые + безработные) в сентябре 2012 г. составила 76,2 млн человек, или около 54% от общей численности населения страны. В тот же период в государственных учреждениях службы занятости населения состояло на учете в качестве безработных 1022 тыс. человек. Общая численность безработных, классифицируемых в соответствии с критериями МОТ, в 3,9 раза превысила численность безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения, т.е. составляла 4 млн человек. По данным Росстата, на конец 2016 г. численность безработных в России в соответствии с критерием МОТ составляла 4,2 млн человек, а уровень безработицы (отношение численности безработных к численности рабочей силы) составил 5,4%.

§ 2. Трудовой договор

Трудовой кодекс определяет трудовой договор как соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные законодательством, а также коллективным договором, соглашениями и локальными нормативными актами, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию и соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя (ст. 56 ТК РФ).

Сторонами трудового договора являются работодатель и работник. Работодателем могут выступать как юридические, так и физические лица¹.

Работниками могут быть, как уже отмечалось, граждане соответствующего государства, иностранные граждане и лица без гражданства. В РФ условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях определены Федеральным законом № 115-ФЗ 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Данный Закон устанавливает, что иностранные граждане «пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом» (ст. 13). Привлечение работодателем иностранной рабочей силы допускается на основании разрешения на привлечение и использование иностранных работников, выдаваемых соответствующими органами исполнительной власти. Иностранные граждане могут сами выступать в качестве работодателя, если они зарегистрированы в качестве индивидуального предпринимателя.

Иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу, выдаваемого Федеральной миграционной службой. Такое разрешение не требуется при трудоустройстве иностранных граждан, постоянно проживающих в РФ; временно проживающих в РФ; являющихся работниками иностранных юридических лиц; обучающихся в РФ в

¹ См. главу 21 настоящего пособия (первая часть).

образовательных учреждениях профессионального образования и работающих в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются, и некоторых иных категорий иностранных граждан (ст. 13). Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, определены главой 50.1 ТК РФ, включенной в кодекс в декабре 2014 г.

Правительство ежегодно устанавливает квоты на выдачу разрешений на въезд в РФ иностранных граждан с целью трудовой деятельности и выдачи разрешений этим лицам на трудоустройство в РФ. Кроме того, определяются допустимые доли иностранных работников в различных сферах хозяйственной деятельности (строительство, спорт, розничная торговля и т.п.).

Под содержанием трудового договора понимаются те условия, на основе которых строятся взаимоотношения сторон. Эти условия делятся на обязательные и дополнительные.

К обязательным условиям трудового договора относятся:

- трудовая функция;
- место работы (с указанием обособленного структурного подразделения организации, расположенного в другой местности, — место работы с указанием обособленного структурного подразделения и его местонахождения);
- дата начала работы (в срочном трудовом договоре — также и срок его действия);
- условия оплаты труда;
- режим рабочего времени и времени отдыха;
- гарантии и компенсации за работу с вредными или опасными условиями труда, если работник принимается на работу в соответствующих условиях, с указанием характеристик условий труда на рабочем месте;
- условия, определяющие в необходимых случаях характер работы (подвижной, разъездной, в пути, другой характер работы);
- условия труда на рабочем месте;
- условие об обязательном социальном страховании работника в соответствии с ТК РФ и иными федеральными законами;
- другие условия в случаях, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (ст. 57 ТК РФ).

К дополнительным могут относиться условия об испытании, о неразглашении охраняемой законом тайны (государст-

венной, служебной, коммерческой и иной), об обязанности работника отработать после обучения не менее установленного договором срока, если обучение производилось за счет средств работодателя; о видах и условиях дополнительного страхования работника; об улучшении социально-бытовых условий работника и членов его семьи, а также иные условия. Закон устанавливает, что условия трудового договора не могут ухудшать положение работника по сравнению с тем, которое определено законодательством, коллективным договором, локальными нормативными актами и соглашениями.

Условия трудового договора могут быть изменены только по соглашению сторон и в письменной форме.

Кроме того, в трудовом договоре указываются сведения о его сторонах, т.е. фамилия, имя, отчество работника и наименование работодателя.

Трудовые договоры заключаются на неопределенный срок и на определенный срок (срочный трудовой договор) (ст. 58 ТК РФ). Приоритетным является договор, заключаемый на неопределенный срок. Срочный трудовой договор заключается в случаях, когда трудовые отношения не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом характера предстоящей работы или условий ее выполнения.

Срочный трудовой договор заключается на срок до пяти лет.

В случае, если ни одна из сторон не потребовала расторжения срочного трудового договора в связи с истечением его срока, а работник продолжает работу после истечения срока трудового договора, условие о срочном характере трудового договора утрачивает силу и трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок. ТК РФ запрещает заключение срочных трудовых договоров в целях уклонения от предоставления прав и гарантий, предусмотренных работникам, с которыми заключается трудовой договор на неопределенный срок.

Срочный трудовой договор заключается в случаях, прямо указанных в законе (часть первая ст. 59 ТК РФ):

- на время исполнения обязанностей отсутствующего работника, за которым сохраняется место работы;
- на время выполнения временных (до двух месяцев) работ;
- для выполнения сезонных работ, когда в силу природных условий работа может производиться только в течение определенного периода (сезона);
- с лицами, направляемыми на работу за границу;
- для проведения работ, выходящих за рамки обычной деятельности работодателя (реконструкция, монтажные, пусконала-

дочные и другие работы), а также работ, связанных с заведомо временным (до одного года) расширением производства или объема оказываемых услуг;

- для выполнения работ, непосредственно связанных со стажировкой и с профессиональным обучением работника;
- в случаях избрания на определенный срок в состав выборного органа или на выборную должность на оплачиваемую работу, а также поступления на работу, связанную с непосредственным обеспечением деятельности членов избираемых органов или должностных лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в политических партиях и других общественных объединениях;
- с лицами, направленными органами службы занятости населения на работы временного характера и общественные работы;
- с гражданами, направленными для прохождения альтернативной гражданской службы;
- в других случаях, предусмотренных ТК РФ или иными федеральными законами.

Кроме того, установлено, что по соглашению сторон срочный трудовой договор может также заключаться:

- с лицами, поступающими на работу в организации, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, если это связано с переездом к месту работы;
- с лицами, поступающими на работу к работодателям — субъектам малого предпринимательства (включая индивидуальных предпринимателей), численность работников которых не превышает 35 человек (в сфере розничной торговли и бытового обслуживания — 20 человек);
- с поступающими на работу пенсионерами по возрасту, а также с лицами, которым по состоянию здоровья разрешена работа исключительно временного характера;
- для проведения неотложных работ по предотвращению катастроф, аварий, несчастных случаев, эпидемий, эпизоотий, а также для устранения последствий указанных и других чрезвычайных обстоятельств;
- с лицами, избранными по конкурсу на замещение соответствующей должности;
- с творческими работниками средств массовой информации, организаций кинематографии, театров и т.п.;

- с руководителями, заместителями руководителей и главными бухгалтерами организаций, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности;
- с лицами, обучающимися по очной форме обучения;
- с лицами, поступающими на работу по совместительству;
- в других случаях, предусмотренных ТК РФ или иными федеральными законами (часть вторая ст. 59 ТК РФ).

Трудовой договор заключается в письменной форме. Он составляется в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр трудового договора передается работнику, другой хранится у работодателя. Однако в отличие от гражданского права, где несоблюдение установленной формы договора влечет его недействительность, трудовое право допускает следующее положение. Трудовой договор, не оформленный надлежащим образом, считается заключенным, если работник приступил к работе с ведома или по поручению работодателя или его представителя. При фактическом допущении работника к работе работодатель обязан оформить с ним трудовой договор в письменной форме не позднее трех рабочих дней со дня фактического допущения работника к работе (ст. 67 ТК РФ).

В 2013 г. в ТК РФ включена новая глава 49.1, регулирующая особенности труда дистанционных работников, т.е. работников, выполняющих трудовые функции через информационно-телекоммуникационные сети, в том числе «Интернет». В этом случае трудовой договор может заключаться путем обмена электронными документами с последующим направлением работодателем надлежаще оформленного договора заказным письмом (подробнее см.: гл. 49.1. ТК РФ).

Трудовой договор вступает в силу со дня его подписания работником и работодателем либо со дня фактического допущения работника к работе с ведома или по поручению работодателя или его представителя (ст. 61 ТК РФ).

Трудовой договор заключается с лицами, достигшими возраста **16 лет**, за исключением случаев, предусмотренных законами РФ. Достигшие **15 лет** лица, получившие общее образование или оставившие общеобразовательную организацию или отчисленные из нее и продолжающие получать общее образование в иной форме обучения, могут заключать трудовой договор для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда их здоровью и без ущерба для освоения образовательной программы.

С письменного согласия одного из родителей (попечителя) и органа опеки и попечительства трудовой договор может быть заключен

с лицом, достигшим возраста **14 лет**, получившим или получающим общее образование, для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда его здоровью, а с учащимся — еще и в свободное от обучения время.

В организациях кинематографии, театрах, театральных и концертных организациях, цирках допускается с согласия одного из родителей (опекуна) и разрешения органа опеки и попечительства заключение трудового договора с лицами, не достигшими возраста **14 лет**, для участия в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений без ущерба здоровью и нравственному развитию. Трудовой договор от имени работника в этом случае подписывается его родителем (опекуном). В разрешении органа опеки и попечительства указываются максимально допустимая продолжительность ежедневной работы и другие условия, в которых может выполняться работа.

В соответствии с законодательством о правовом положении иностранных граждан в РФ данные лица имеют право осуществлять трудовую деятельность по достижении возраста **18 лет**, при наличии разрешения на работу, кроме иностранных граждан, постоянно или временно проживающих в РФ, являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в РФ, и некоторых иных.

ТК РФ закрепляет гарантии при заключении трудового договора. Запрещается необоснованный отказ в заключении трудового договора.

Необоснованным отказом считается отказ в приеме на работу по причинам, не предусмотренным законом. Например, обоснованным считается отказ в приеме на работу: лиц, не достигших установленного возраста; женщин — на тяжелые работы; лиц, лишенных судом права занимать определенные должности; лиц, не имеющих необходимых документов, и т.п.

Запрещается отказывать в заключении трудового договора:

- женщинам по мотивам, связанным с беременностью или наличием детей;
- работникам, приглашенным в письменной форме на работу в порядке перевода от другого работодателя, в течение одного месяца со дня увольнения с прежнего места работы.

Не допускается какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от пола,

расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников.

С учетом современной ситуации в 2010 г. в ТК РФ была включена статья 351¹, которая устанавливает, что к трудовой деятельности в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания не допускаются лица, имеющие или имевшие судимость за преступления против личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, а также против общественной безопасности.

По требованию лица, которому отказано в заключении трудового договора, работодатель обязан сообщить причину отказа в письменной форме. Отказ в заключении трудового договора может быть обжалован в судебном порядке.

При заключении трудового договора лицо, поступающее на работу, предъявляет работодателю:

- паспорт или иной документ, удостоверяющий личность;
- трудовую книжку, за исключением случаев, когда трудовой договор заключается впервые или работник поступает на работу на условиях совместительства;
- страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования;
- документы воинского учета — для военнообязанных;
- документ об образовании, о квалификации или наличии специальных знаний — при поступлении на работу, требующую специальных знаний или специальной подготовки. Нормативными правовыми актами федерального уровня может предусматриваться необходимость, например, справки о судимости — при поступлении на работу, на которую не допускаются лица, имеющие или имевшие судимость или подвергавшиеся уголовному преследованию (ст. 65 ТК РФ).

Порядок приема на работу. Прием на работу оформляется приказом (распоряжением) работодателя, изданным на основании заключенного трудового договора. Приказ (распоряжение) работодателя о приеме на работу объявляется работнику под расписку в трехдневный срок со дня подписания трудового договора. По требованию работника работодатель обязан выдать ему надлежаще заверенную копию указанного приказа (распоряжения).

При приеме на работу работодатель обязан ознакомить работника с действующими в организации правилами внутреннего трудового распорядка, иными локальными нормативными актами, имеющими отношение к трудовой функции работника, коллективным договором (ст. 68 ТК РФ).

В ряде случаев при приеме на работу требуется медицинское освидетельствование. Обязательному предварительному медицинскому освидетельствованию при заключении трудового договора подлежат лица, не достигшие возраста 18 лет, или принимаемые на работы, связанные с движением транспорта, либо с вредными и опасными условиями труда и некоторые иные.

При заключении трудового договора соглашением сторон может быть предусмотрено испытание работника в целях проверки его соответствия поручаемой работе. Условие об испытании должно быть указано в трудовом договоре. Отсутствие в трудовом договоре условия об испытании означает, что работник принят без испытания. В период испытания на работника распространяются положения ТК и всех иных актов о труде.

Испытание при приеме на работу не устанавливается для:

- лиц, избранных по конкурсу на замещение соответствующей должности, проведенному в порядке, установленном трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права;
- беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до полутора лет;
- лиц, не достигших возраста восемнадцати лет;
- лиц, получивших среднее профессиональное образование или высшее образование по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам;
- лиц, избранных на выборную должность на оплачиваемую работу;
- лиц, приглашенных на работу в порядке перевода от другого работодателя по согласованию между работодателями;
- лиц, заключающих трудовой договор на срок до двух месяцев;
- иных лиц в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, иными федеральными законами, коллективным договором (ст. 70 ТК РФ).

Срок испытания не может превышать **трех месяцев**, а для руководителей организаций и их заместителей, главных бухгалтеров и их заместителей, руководителей филиалов, представительств и иных обособленных структурных подразделений организаций — **шести**

месяцев, если иное не установлено законом. При заключении трудового договора на срок от двух до шести месяцев испытание не может превышать **двух недель**. В срок испытания не засчитываются период временной нетрудоспособности работника и другие периоды, когда он фактически отсутствовал на работе.

При неудовлетворительном результате испытания работодатель имеет право до истечения срока испытания расторгнуть трудовой договор с работником, предупредив его об этом в письменной форме не позднее чем **за три дня** с указанием причин, послуживших основанием для признания этого работника не выдержавшим испытание. Это решение работодателя работник имеет право обжаловать в судебном порядке.

Если срок испытания истек, а работник продолжает работу, то он считается выдержавшим испытание, и последующее расторжение трудового договора допускается только на общих основаниях.

Если в период испытания работник придет к выводу, что предложенная ему работа не является для него подходящей, то он имеет право расторгнуть трудовой договор по собственному желанию, предупредив об этом работодателя в письменной форме **за три дня**.

Трудовая книжка установленного образца является основным документом о трудовой деятельности и трудовом стаже работника. Согласно ТК форма, порядок ведения и хранения трудовых книжек, а также порядок изготовления бланков трудовых книжек и обеспечения ими работодателей устанавливаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Работодатель (за исключением работодателей — физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями) обязан вести трудовые книжки на каждого работника, проработавшего в организации свыше пяти дней, в случае, если работа в этой организации является для работника основной (ст. 66 ТК РФ). В трудовую книжку вносятся сведения: о работнике, выполняемой им работе, переводах на другую постоянную работу и об увольнении работника с указанием оснований прекращения трудового договора и сведения о награждениях за успехи в работе. Сведения о взысканиях в трудовую книжку не вносятся, за исключением случаев, когда дисциплинарным взысканием является увольнение.

По желанию работника сведения о работе по совместительству вносятся в трудовую книжку по месту основной работы на основании документа, подтверждающего работу по совместительству.

По письменному заявлению работника работодатель обязан не позднее **трех рабочих дней** со дня подачи этого заявления выдать ра-

ботнику копии документов, связанных с работой: копии приказа о приеме на работу, о переводах на другую работу, об увольнении с работы; выписки из трудовой книжки; справки о заработной плате, периоде работы у данного работодателя и др. (ст. 62 ТК РФ). Эти копии должны быть заверены надлежащим образом и выдаются безвозмездно.

Изменение трудового договора. Изменение условий трудового договора допускается только по письменному соглашению сторон, за исключением случаев, предусмотренных ТК РФ (ст. 72 ТК РФ). Перевод на другую работу допускается только с письменного согласия работника, за исключением случаев, предусмотренных частями второй и третьей статьи 72.2 ТК РФ. Перевод на другую работу означает изменение трудовой функции работника, перевод в другое структурное подразделение, но при продолжении работы у того же работодателя либо перевод на работу в другую местность вместе с работодателем. Допускается перевод работника на постоянную работу к другому работодателю по письменной просьбе работника или с его письменного согласия (ст. 72.1 ТК РФ).

Не требует согласия работника перемещение его у того же работодателя на другое рабочее место, в другое структурное подразделение, расположенное в той же местности, поручение ему работы на другом механизме или агрегате, если это не влечет за собой изменения определенных сторонами условий трудового договора. Запрещается переводить и перемещать работника на работу, противопоказанную ему по состоянию здоровья.

По письменному соглашению сторон работник может быть временно переведен на другую работу у того же работодателя на срок до одного года, а для замещения временно отсутствующего работника — до выхода этого работника на работу.

В случае катастрофы природного или техногенного характера, производственной аварии, несчастного случая на производстве, пожара, наводнения, голода, землетрясения, эпидемии или эпизоотии и в любых исключительных случаях, ставящих под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего населения или его части, работник может быть переведен без его согласия на срок до одного месяца на не обусловленную трудовым договором работу у того же работодателя для предотвращения указанных случаев или устранения их последствий. Такой перевод допускается и в случаях простоя, вызванного названными обстоятельствами (ст. 72.2 ТК РФ). Оплата труда работника в этом случае производится по выполняемой работе, но не ниже среднего заработка по прежней работе.

С письменного согласия работника, нуждающегося в переводе на другую работу в соответствии с медицинским заключением, работодатель обязан перевести на другую имеющуюся у него работу, не противопоказанную работнику по состоянию здоровья. Если работник, нуждающийся в соответствии с медицинским заключением во временном переводе на другую работу на срок до четырех месяцев, отказывается от перевода либо соответствующая работа у работодателя отсутствует, то работодатель обязан на весь указанный в медицинском заключении срок отстранить работника от работы с сохранением места работы (должности). В период отстранения от работы заработная плата работнику не начисляется, за исключением случаев, предусмотренных ТК РФ, иными федеральными законами, коллективным договором, соглашениями, трудовым договором.

Если в соответствии с медицинским заключением работник нуждается во временном переводе на другую работу на срок более четырех месяцев или в постоянном переводе, то при его отказе от перевода либо отсутствии у работодателя соответствующей работы трудовой договор прекращается в соответствии с пунктом 8 части первой статьи 77 ТК РФ (ст. 73 ТК РФ).

В случае, когда по причинам, связанным с изменением организационных или технологических условий труда (изменения в технике и технологии производства, структурная реорганизация производства, другие причины), условия трудового договора не могут быть сохранены, допускается их изменение по инициативе работодателя, за исключением изменения трудовой функции работника. О предстоящих изменениях работодатель обязан уведомить работника в письменной форме не позднее чем **за два месяца**, если иное не предусмотрено ТК РФ.

Если работник не согласен работать в новых условиях, то ему должна быть предложена другая работа, имеющаяся у работодателя. При отсутствии указанной работы или отказе работника от предложенной работы трудовой договор прекращается в соответствии с пунктом 7 части первой статьи 77 ТК РФ (ст. 74 ТК РФ). Если названные причины могут повлечь за собой массовое увольнение работников, работодатель имеет право с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации вводить режим неполного рабочего дня (смены) и (или) неполной рабочей недели **на срок до шести месяцев**.

Массовым увольнением считается ликвидация предприятия с числом работников 15 и более, увольнение 50 работников — в течение 30 календарных дней, 200 человек — в течение 60 календарных дней, 500 человек — в течение 90 дней.

Если работник отказывается от продолжения работы в режиме неполного рабочего дня (смены) или неполной рабочей недели, то трудовой договор расторгается в соответствии с пунктом 2 части первой ст. 81 настоящего Кодекса. При этом работнику предоставляются соответствующие гарантии и компенсации.

При смене собственника имущества организации новый собственник **не позднее трех месяцев** со дня возникновения у него права собственности имеет право расторгнуть трудовой договор с руководителем организации, его заместителями и главным бухгалтером. Смена собственника имущества организации не является основанием для расторжения трудовых договоров с другими работниками организации.

Прекращение трудового договора. Закон устанавливает общие основания прекращения трудового договора, действующие в отношении любых участников трудовых отношений, и специальные (или дополнительные основания), которые применяются к отдельным субъектам трудовых отношений в дополнение к общим.

Для лучшего усвоения данного вопроса можно предложить следующую схему оснований прекращения трудового договора:

1. Общие основания	2. Дополнит. основания
1.1. Основания, связанные с волеизъявлением сторон: 1.1.1. По соглашению сторон (ст. 78). 1.1.2. По инициативе работника (ст. 80). 1.1.3. По инициативе работодателя (ст. 81). 1.2. Основания, не связанные с волеизъявлением сторон (ст. 83). 1.3. Иные общие основания: 1.3.1. Истечение срока действия трудового договора (ст. 79). 1.3.2. Нарушение правил заключения трудового договора (ст. 84).	2.1. Для работающих по совместительству (ст. 288). 2.2. Для надомников (ст. 307, 312). 2.3. Для педагогических работников (ст. 336).

Рассмотрим общие основания прекращения трудового договора. Общие основания разделяются на несколько групп:

- связанные с волеизъявлением сторон;
- не связанные с волеизъявлением сторон;
- иные общие основания.

Среди оснований, связанных с волеизъявлением сторон, следует выделить те, которые связаны с волеизъявлением обеих сторон (соглашение сторон); с инициативой работника (увольнение по собственному желанию); с инициативой работодателя. Рассмотрим их более подробно.

По соглашению сторон любой трудовой договор (как срочный, так и на неопределенный срок) может быть расторгнут в любое время. Срок прекращения работы оговаривается сторонами (ст. 78).

Работник по собственной инициативе вправе расторгнуть трудовой договор, предупредив об этом работодателя в письменной форме за две недели или за три календарных дня, если договор заключен на срок до двух месяцев или на сезонные работы. При этом по соглашению между работником и работодателем трудовой договор может быть расторгнут и до истечения срока предупреждения об увольнении.

В случаях, когда заявление работника об увольнении по его инициативе (по собственному желанию) обусловлено невозможностью продолжения им работы (зачисление в образовательное учреждение, выход на пенсию и другие случаи), а также в случае нарушения работодателем законов и иных актов о труде работодатель обязан расторгнуть трудовой договор в срок, указанный в заявлении работника.

До истечения срока предупреждения об увольнении работник имеет право в любое время отозвать свое заявление. Увольнение в этом случае не производится, если на его место не приглашен в письменной форме другой работник, которому не может быть отказано в заключении трудового договора. По истечении срока предупреждения об увольнении работник имеет право прекратить работу. В последний день работы работодатель обязан выдать работнику трудовую книжку, другие документы и произвести с ним окончательный расчет.

Если по истечении срока предупреждения об увольнении трудовой договор не был расторгнут и работник не настаивает на увольнении, то действие трудового договора продолжается (ст. 80 ТК РФ).

Расторжение трудового договора по инициативе работодателя регулируется особо (ст. 81 ТК РФ).

Трудовой договор может быть расторгнут работодателем только в случаях, прямо предусмотренных законом (ТК РФ). К числу таких случаев относятся:

1. Ликвидация организации либо прекращение деятельности индивидуальным предпринимателем.

Ликвидация означает прекращение существования без правонапреемства. Ликвидация может производиться как по решению учредителей, так и по решению суда.

2. Сокращение численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя. При сокращении численности (штата) сначала ликвидируются вакантные должности. Увольнение допускается, если невозможно перевести работника на другую должность с его согласия.

ТК предусматривает гарантии и компенсации работникам при ликвидации организации, сокращении численности или штата работников организации (ст. 180). Работодатель обязан:

- предложить работнику другую имеющуюся работу (вакантную должность) в той же организации, соответствующую квалификации работника;
- предупредить о предстоящем увольнении работников персонально и под расписку не менее чем за два месяца до увольнения.

Но с письменного согласия работника можно расторгнуть с ним трудовой договор без предупреждения об увольнении с одновременной выплатой дополнительной компенсации в размере среднего заработка работника, исчисленного пропорционально времени, оставшемуся до истечения срока предупреждения об увольнении;

- принять предусмотренные законодательством меры при угрозе массовых увольнений.

Предусмотрена выплата выходного пособия в размере среднего месячного заработка, а также сохранение среднего месячного заработка на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения (с зачетом выходного пособия), а в исключительных случаях до трех месяцев (ст. 178 ТК РФ).

Кодекс устанавливает круг лиц, имеющих преимущественное право на оставление на работе при сокращении численности или штата. К ним относятся работники с более высокой производительностью труда и квалификацией. А при равной производительности труда и квалификации предпочтение в оставлении на работе отдается:

- семейным — при наличии двух или более иждивенцев;
- лицам, в семье которых нет других работников с самостоятельным заработком;
- работникам, получившим в данной организации трудовое увечье или профессиональное заболевание;
- инвалидам Великой Отечественной войны и инвалидам боевых действий по защите Отечества;
- работникам, повышающим свою квалификацию по направлению работодателя без отрыва от работы.

Коллективным договором могут предусматриваться другие категории работников, пользующиеся преимущественным правом на оставление на работе при равной производительности труда и квалификации (ст. 179 ТК РФ).

3. Несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации.

Увольнение по основаниям, указанным в п. 2 и 3, допускается, если невозможно перевести работника с его согласия на другую работу.

Кроме того, не допускается увольнение работника по инициативе работодателя (за исключением случая ликвидации организации либо прекращения деятельности работодателем — физическим лицом) в период его временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске.

В этом случае выплачивается выходное пособие в размере двухнедельного заработка.

4. Смена собственника имущества организации. Такое основание применяется лишь в отношении руководителя организации, его заместителей и главного бухгалтера.

5. Неоднократного неисполнения работником без уважительных причин своих трудовых обязанностей, если он уже имеет дисциплинарное взыскание. Данное основание представляет собой один из видов дисциплинарного взыскания, поэтому может применяться в течение месяца со дня обнаружения и шести месяцев со дня совершения. Кроме того, увольнение допускается только после применения к работнику дисциплинарного взыскания за предыдущее нарушение.

6. Однократное грубое нарушение работником трудовых обязанностей. Грубые нарушения могут выражаться в:

- прогуле, т.е. отсутствии на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд или в течение всего рабочего дня;
- появлении в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения на рабочем месте или на территории (организации), где оно находится;
- разглашении охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой, служебной и иной), ставшей известной работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей, в том числе разглашении персональных данных другого работника;
- совершении по месту работы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного его уничтожения

или повреждения, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного на применение административных взысканий;

- нарушении работником требований по охране труда, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на производстве, авария, катастрофа) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий.

7. Совершение виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для **утраты доверия** к нему со стороны работодателя. Такие действия могут выражаться в присвоении средств, растрате и т.п.

8. Совершение работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, несовместимого с продолжением данной работы (пьянство, скандалы, драки и т.п.).

9. Принятие необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями и главным бухгалтером, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации.

10. Однократное грубое нарушение руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями своих трудовых обязанностей.

11. Представление работником работодателю подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении трудового договора.

12. Основания, предусмотренные трудовым договором с руководителем организации, членами коллегиального исполнительного органа организации, а также другие случаи, установленные ТК РФ и иными федеральными законами.

Поправки 2012 года расширяют перечень оснований для утраты доверия к работнику, вводя такие, как непринятие работником мер по урегулированию конфликта интересов, непредставление или представление неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах и об имуществе (п. 7.1 ст. 81 ТК РФ). Лица, уволенные по перечисленным в данном пункте основаниям, подлежат включению в специальный реестр, предусмотренный Федеральным законом 2008 г. «О противодействии коррупции».

Основания, не связанные с волеизъявлением сторон, определены в ст. 83 ТК РФ. К числу таких оснований относятся:

- 1) призыв работника на военную службу или направление его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу. В этом случае выплачивается выходное пособие в размере двухнедельного заработка;
- 2) восстановление на работе работника, ранее выполнявшего эту работу, по решению государственной инспекции труда или суда. Увольнение производится с выплатой выходного пособия, если работника невозможно перевести на другую работу с его согласия;
- 3) неизбрание на должность, если должность замещается по конкурсу и т.п.;
- 4) осуждение работника к наказанию, исключающему продолжение прежней работы. К таким наказаниям относятся, например: лишение права занимать определенные должности, арест, лишение свободы;
- 5) признание работника полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением. Такое заключение дается Государственной службой медико-социальной экспертизы;
- 6) смерть работника либо работодателя — физического лица, а также признание судом работника либо работодателя — физического лица умершим или безвестно отсутствующим;
- 7) наступление чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению трудовых отношений (военные действия, катастрофа, стихийное бедствие, крупная авария, эпидемия и другие чрезвычайные обстоятельства), если данное обстоятельство признано решением Правительства РФ или органа государственной власти соответствующего субъекта РФ;
- 8) дисквалификация или иное административное наказание, исключающее возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору, если работника невозможно перевести с его согласия на другую работу;
- 9) истечение срока действия, приостановление действия на срок более двух месяцев или лишение работника специального права (лицензии, права на управление транспортным средством, права на ношение оружия, другого специального права) в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, если это влечет за собой невозможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору и если невозможен перевод на другую работу;

- 10) прекращение допуска к государственной тайне, если выполняемая работа требует такого допуска и если невозможен перевод на другую работу;
- 11) отмена решения суда, а также отмена или признание незаконным решения государственной инспекции труда о восстановлении работника на работе;
- 12) установление ограничений на занятие определенными видами трудовой деятельности.

Иные общие основания, предусмотренные Трудовым кодексом РФ или иными федеральными законами:

- 1) прекращение срочного трудового договора. О прекращении трудового договора в связи с истечением срока его действия работник должен быть предупрежден в письменной форме не менее чем за три календарных дня до увольнения. Трудовой договор, заключенный на время выполнения определенной работы, прекращается по завершении этой работы, а заключенный для выполнения сезонных работ в течение определенного периода (сезона) прекращается по окончании этого периода (сезона). Трудовой договор, заключенный на время исполнения обязанностей отсутствующего работника, прекращается с выходом этого работника на работу (ст. 79 ТК РФ);
- 2) прекращение трудового договора вследствие нарушения установленных ТК РФ или иным федеральным законом обязательных правил при заключении трудового договора. Например:
 - трудовой договор заключен в нарушение приговора суда о лишении конкретного лица права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
 - данному работнику противопоказано по состоянию здоровья выполнять работу, предусмотренную трудовым договором;
 - у работника отсутствует соответствующий документ об образовании, если выполнение работы требует специальных знаний;
 - трудовой договор заключен в нарушение постановления судьи или иного компетентного органа (должностного лица) о дисквалификации или ином административном наказании, исключающем возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору (ст. 84 ТК РФ).

Прекращение трудового договора по основаниям ст. 84 производится, если невозможно перевести работника с его письменного согласия на другую имеющуюся у работодателя работу.

Специальные (дополнительные) основания прекращения трудового договора предусмотрены Трудовым кодексом РФ в отношении отдельных категорий работников:

- для лиц, работающих по совместительству, таким дополнительным основанием является прием на работу работника, для которого эта работа будет являться основной (ст. 288 ТК РФ);
- для надомников, работников, работающих у работодателей — физических лиц, дополнительные основания могут быть предусмотрены трудовым договором (ст. 307, 312);
- для педагогических работников — повторное в течение одного года грубое нарушение устава организации, осуществляющей образовательную деятельность, применение насильственных воспитательных методов, достижение ректором, проректором или руководителем филиала (института) государственного или муниципального образовательного учреждения возраста шестидесяти пяти лет; неизбрание по конкурсу на должность или истечение срока избрания по конкурсу (ст. 336 ТК РФ).

§ 3. Права и обязанности работников и работодателей

Права и обязанности работников и работодателей основаны на базовых положениях ст. 37 Конституции РФ, которые были рассмотрены в главе 21 настоящего пособия.

Все права и обязанности работников можно свести в несколько групп. Первую группу составляют права и обязанности, связанные с трудоустройством. К их числу относятся:

- право на заключение, изменение и расторжение трудового договора в порядке и на условиях, которые установлены ТК РФ, иными федеральными законами;
- право на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение своей квалификации в порядке, установленном ТК РФ, иными законами.

Вторую группу образуют права и обязанности, связанные с выполнением трудовой функции. К числу прав относятся:

- на предоставление работы, обусловленной трудовым договором.

Гарантией этого права является установленный в ст. 60 ТК запрет требовать от работника выполнения работы, не обусловленной трудовым договором;

- на рабочее место, соответствующее государственным нормативным требованиям охраны труда и условиям, предусмотренным коллективным договором;
- на своевременное и в полном объеме получение заработной платы в соответствии со своей квалификацией, сложностью труда, количеством и качеством выполненной работы;
- на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего времени, сокращенного рабочего времени для отдельных профессий и категорий работников, предоставлением еженедельных выходных дней, нерабочих праздничных дней, оплачиваемых ежегодных отпусков;
- на полную достоверную информацию об условиях труда и требованиях охраны труда на рабочем месте и иные, закрепленные в ст. 21 ТК РФ.

Обязанности этой группы:

- добросовестное исполнение своих трудовых функций, возложенных трудовым договором;
- соблюдение правил внутреннего трудового распорядка;
- соблюдение трудовой дисциплины;
- выполнение установленных норм труда;
- соблюдение требований по охране труда и обеспечению безопасности труда;
- бережное отношение к имуществу работодателя и других работников и некоторые иные.

Наконец, особую группу образуют права, направленные на защиту социально-трудовых прав работников:

- на объединение, включая право на создание профессиональных союзов и вступление в них для защиты своих трудовых прав, свобод и законных интересов;
- на участие в управлении организацией в предусмотренных настоящим Кодексом, иными федеральными законами и коллективным договором формах;
- на ведение коллективных переговоров и заключение коллективных договоров и соглашений через своих представителей, а также на информацию о выполнении коллективного договора, соглашений;
- на разрешение индивидуальных и коллективных трудовых споров;

- на возмещение вреда, причиненного работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей, и компенсацию морального вреда в порядке, установленном ТК РФ, иными законами.

В самом общем виде права и обязанности работников и работодателей взаимно корреспондируют друг с другом. Так, обязанности работников обеспечивают интересы работодателей, связанные с организацией производственного процесса и выполнением производственных задач, сохранностью имущества, и иные интересы, выраженные в правах работодателей, закрепленных в ст. 22 ТК РФ. Обязанности работодателя направлены, прежде всего, на обеспечение социально-трудовых прав работников.

Отсюда к обязанностям работодателей относятся: предоставление работникам работы, обусловленной трудовым договором; обеспечение безопасных условий производства, отвечающих требованиям охраны труда; своевременная выплата заработной платы и иные, перечисленные в ст. 22 ТК РФ.

Содержание прав и обязанностей работников и работодателей отчетливо проявляется при характеристике отдельных институтов трудового права, которые будут рассмотрены в следующем параграфе.

§ 4. Общая характеристика отдельных институтов трудового права

1. Рабочее время и время отдыха. Рабочее время — *время, в течение которого работник в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка и условиями трудового договора должен исполнять трудовые обязанности, а также иные периоды времени, которые в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами относятся к рабочему времени* (ст. 91 ТК РФ)¹.

Учет рабочего времени возложен законом на работодателя. Законодательно устанавливаются: нормальная продолжительность рабочего времени, сокращенная продолжительность рабочего времени, неполное рабочее время, а также сверхурочные работы.

Нормальная продолжительность рабочего времени составляет 40 часов в неделю. Такая норма установлена с 1 января 1992 г.

Сокращенная продолжительность рабочего времени установлена для:

¹ К числу иных периодов относятся перерывы для обогрева и отдыха, перерывы для кормления ребенка и т.п.

- несовершеннолетних работников:
 - ✓ в возрасте до шестнадцати лет — не более 24 часов в неделю;
 - ✓ в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет — не более 35 часов.

Работа в этом случае оплачивается пропорционально отработанному времени или в зависимости от выработки, но работодатель **вправе** производить доплату, что устанавливается коллективным договором;

- работников, являющихся инвалидами I или II группы, — не более 35 часов (с сохранением полной оплаты);
- работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, в порядке, установленном Правительством РФ, — 36 часов и менее.

Для несовершеннолетних учащихся, работающих в течение учебного года в свободное от учебы время, продолжительность рабочего времени составляет половину норм, установленных для соответствующей возрастной категории работников.

Сокращенная продолжительность рабочего времени устанавливается федеральным законом для некоторых иных категорий работников (в сфере образования, здравоохранения и иных).

Неполное рабочее время устанавливается по соглашению между работником и работодателем в виде неполного рабочего дня или неполной рабочей недели (ст. 93 ТК РФ). Такое соглашение может заключаться как при приеме на работу, так и впоследствии. В то же время закон предписывает, что работодатель **обязан** устанавливать неполный рабочий день или неполную рабочую неделю по просьбе:

- беременной женщины;
- одного из родителей (опекуна, попечителя), имеющего ребенка в возрасте до четырнадцати лет (ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет), а также
- лица, осуществляющего уход за больным членом семьи в соответствии с медицинским заключением.

Продолжительность ежедневной работы (смены) творческих работников СМИ, организаций кинематографии, теле- и видеосъемочных коллективов, театров, театральных и концертных организаций, цирков и иных лиц творческих профессий, а также профессиональных спортсменов может устанавливаться коллективным договором, локальным нормативным актом, трудовым договором. Перечень такого рода работ, профессий и должностей утверждается Правительством РФ с учетом мнения Российской

трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (часть четвертая ст. 94 ТК РФ).

При работе на условиях неполного рабочего времени оплата труда работника производится либо пропорционально отработанному им времени, либо в зависимости от выполненного им объема работ.

Работа на условиях неполного рабочего времени не влечет для работников каких-либо ограничений продолжительности ежегодного основного оплачиваемого отпуска, исчисления трудового стажа и других трудовых прав.

Законодательством предусмотрена пятидневная рабочая неделя с двумя выходными днями. В отдельных случаях законом или коллективным договором может предусматриваться шестидневная рабочая неделя с одним выходным днем, а также непрерывная работа с графиком сменности.

При пятидневной рабочей неделе продолжительность ежедневной работы (смены) составляет 8 часов, при шестидневной — 7 часов. Для работников в возрасте от четырнадцати до пятнадцати лет — 4 часа, в возрасте от пятнадцати до шестнадцати лет — 5 часов, в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет — 7 часов. Для совмещающих учебу с работой работников в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет — 2,5 часа, в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет — 4 часа (ст. 94 ТК РФ).

Законом установлено, что продолжительность рабочего дня или смены, непосредственно предшествующих нерабочему праздничному дню, уменьшается на один час. Там, где технологические условия не позволяют этого, переработка компенсируется предоставлением дополнительного времени отдыха или, с согласия работника, дополнительной оплатой по нормам, установленным для сверхурочной работы (ст. 95).

При шестидневной рабочей неделе накануне выходных дней продолжительность работы не может превышать пяти часов.

Законодательство предусматривает и ненормированный рабочий день — это особый режим работы, в соответствии с которым отдельные работники могут по распоряжению работодателя при необходимости привлекаться к выполнению своих трудовых функций за пределами нормальной продолжительности рабочего времени.

Ночные работы. Продолжительность работы (смены) в ночное время сокращается на один час без последующей отработки (ст. 96 ТК РФ). Ночным временем считается время с 22 часов до 6 часов утра.

К работе в ночное время не допускаются:

- беременные женщины;
- работники, не достигшие возраста восемнадцати лет, за исключением лиц, участвующих в создании и (или) исполнении художественных произведений, и других категорий работников в соответствии с ТК РФ.

С письменного согласия к ночным работам могут привлекаться:

- женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет;
- инвалиды;
- работники, имеющие детей-инвалидов, а также
- работники, осуществляющие уход за больными членами их семей в соответствии с медицинским заключением;
- матери и отцы, воспитывающие без супруга (супруги) детей в возрасте до пяти лет, а также
- опекуны детей указанного возраста.

При этом указанные работники должны быть в письменной форме ознакомлены со своим правом отказаться от работы в ночное время.

ТК предоставил работодателю право привлекать работника к работе сверх установленной продолжительности рабочего времени:

- для сверхурочной работы;
- работы на условиях ненормированного рабочего дня (ст. 97).

Сверхурочная работа — это работа, производимая работником по инициативе работодателя за пределами установленной продолжительности рабочего времени, ежедневной работы (смены), а также работа сверх нормального числа рабочих часов за учетный период.

Привлечение к сверхурочным работам производится работодателем с письменного согласия работника в следующих случаях:

- при необходимости выполнить (закончить) начатую работу, которая вследствие непредвиденной задержки по техническим условиям производства не могла быть выполнена (закончена) в течение нормального числа рабочих часов, если невыполнение (незавершение) этой работы может повлечь за собой порчу или гибель имущества работодателя, государственного или муниципального имущества либо создать угрозу жизни и здоровью людей;
- при производстве временных работ по ремонту и восстановлению механизмов или сооружений в тех случаях, когда неисправность их может вызвать прекращение работ для значительного числа работников;
- для продолжения работы при неявке сменяющего работника, если работа не допускает перерыва. В этих случаях работода-

тель обязан немедленно принять меры по замене сменщика другим работником.

Привлечение работодателем работника к сверхурочной работе без его согласия допускается в следующих случаях:

- при производстве работ, необходимых для предотвращения катастрофы, производственной аварии либо устранения последствий катастрофы, производственной аварии или стихийного бедствия;
- при производстве общественно необходимых работ по устранению непредвиденных обстоятельств, нарушающих нормальное функционирование систем водоснабжения, газоснабжения, отопления, освещения, канализации, транспорта, связи;
- при производстве работ, необходимость которых обусловлена введением чрезвычайного или военного положения, а также неотложных работ в условиях чрезвычайных обстоятельств (пожары, наводнения, голод, землетрясения, эпидемии или эпизоотии) и в иных случаях, ставящих под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего населения или его части (часть третья ст. 99 ТК РФ).

В других случаях привлечение к сверхурочным работам допускается с письменного согласия работника и с учетом мнения выборного профсоюзного органа данной организации.

Не допускается привлечение к сверхурочным работам:

- беременных женщин;
- работников в возрасте до 18 лет;
- других категорий работников в соответствии с федеральным законом.

К сверхурочным работам могут быть привлечены с их письменного согласия:

- инвалиды;
- женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, при условии, если такие работы не запрещены им по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением.

При этом данные работники должны быть в письменной форме ознакомлены со своим правом отказаться от сверхурочных работ.

Сверхурочные работы не должны превышать для каждого работника: четырех часов в течение двух дней подряд и 120 часов в год, при этом первые два часа сверхурочных работ оплачиваются не ме-

нее чем в полуторном размере, последующие — не менее чем в двойном.

Учет рабочего времени ведется ежедневно, еженедельно, суммированно (за месяц, квартал, но не более чем за год).

Время отдыха — это время, в течение которого работник свободен от исполнения трудовых обязанностей и которое он может использовать по своему усмотрению (ст. 106 ТК РФ).

Видами времени отдыха являются:

- перерывы в течение рабочего дня (смены);
- ежедневный (междусменный) отдых;
- выходные дни (еженедельный непрерывный отдых);
- нерабочие праздничные дни;
- отпуска (ст. 107).

Рассмотрим эти виды.

Перерывы в работе предоставляются работнику в течение рабочего дня (смены) для отдыха и питания продолжительностью не более двух часов и не менее 30 минут. Эти перерывы в рабочее время не включаются и не оплачиваются. Если продолжительность ежедневной работы (смены) работника не превышает четырех часов, то Правилами внутреннего трудового распорядка или трудовым договором может быть предусмотрено, что указанный перерыв не предоставляется. На работах, где по условиям производства (работы) предоставление перерыва для отдыха и питания невозможно, работодатель обязан обеспечить работнику возможность отдыха и приема пищи в рабочее время. Перечень таких работ, а также места для отдыха и приема пищи устанавливаются правилами внутреннего трудового распорядка (ст. 108 ТК РФ).

Закон предусматривает также специальные перерывы (для обогрева и отдыха) (ст. 109) на отдельных видах работ, обусловленных технологией и организацией производства и труда. Такие перерывы предоставляются работникам, работающим в холодное время года на открытом воздухе или в закрытых необогреваемых помещениях, а также грузчикам, занятым на погрузочно-разгрузочных работах, и другим работникам. Эти перерывы включаются в рабочее время.

Предусмотрены также дополнительные перерывы для кормления ребенка (ст. 258). Они предоставляются работающим женщинам, имеющим детей в возрасте до полутора лет. Перерывы предоставляются раз в три часа продолжительностью не менее 30 минут каждый.

При наличии двух и более детей в возрасте до полутора лет продолжительность перерыва составляет не менее одного часа. Пере-

рывы для кормления ребенка (детей) включаются в рабочее время и подлежат оплате в размере среднего заработка.

Выходные и нерабочие праздничные дни. Всем работникам предоставляется еженедельный непрерывный отдых в виде выходных дней. Продолжительность еженедельного непрерывного отдыха должна составлять не менее 42 часов (ст. 110 ТК РФ). Общим выходным днем является воскресенье. Второй выходной день при пятидневной рабочей неделе устанавливается коллективным договором или Правилами внутреннего трудового распорядка. Оба выходных дня предоставляются, как правило, подряд. Если всем работникам организации сразу предоставить выходной день невозможно (по производственно-техническим и организационным условиям), то выходные дни предоставляются в различные дни недели поочередно.

Нерабочие праздничные дни. Законом предусмотрены общегосударственные праздничные и нерабочие дни. Их перечень закреплен в ст. 112 ТК РФ:

- 1, 2, 3, 4, 5, 6 и 8 января — Новогодние каникулы;
- 7 января — Рождество Христово;
- 23 февраля — День защитника Отечества;
- 8 марта — Международный женский день;
- 1 мая — Праздник Весны и Труда;
- 9 мая — День Победы;
- 12 июня — День России;
- 4 ноября — День народного единства.

При совпадении выходного и нерабочего праздничного дней выходной день переносится на следующий после праздничного рабочий день. В целях рационального использования работниками выходных и нерабочих праздничных дней Правительство РФ вправе переносить выходные дни на другие дни.

Работа в выходные и нерабочие праздничные дни не допускается, кроме выполнения работ, приостановка которых невозможна по производственно-техническим условиям (непрерывно действующие организации), вызываемых необходимостью обслуживания населения, а также неотложных ремонтных и погрузочно-разгрузочных работ.

Привлечение работников к работе в выходные и нерабочие праздничные дни производится с их письменного согласия в случае необходимости выполнения заранее непредвиденных работ, от срочного выполнения которых зависит в дальнейшем нормальная работа организации или индивидуального предпринимателя.

Без согласия работника допускается его привлечение к работе в выходные и нерабочие праздничные дни в следующих случаях:

- для предотвращения катастрофы, производственной аварии, устранения их последствий или последствий стихийного бедствия;
- для предотвращения несчастных случаев, предотвращения уничтожения или порчи имущества (работодателя, государственного или муниципального);
- для выполнения работ в условиях чрезвычайного или военного положения, а также неотложных работ в условиях чрезвычайных обстоятельств (пожары, наводнения, голод, землетрясения, эпидемии или эпизоотии) и в иных случаях, ставящих под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего населения или его части.

Привлечение к работе в выходные и нерабочие праздничные дни творческих работников творческих профессий (средства массовой информации, кинематография, театры, радио и телевидение и т.п.), а также профессиональных спортсменов допускается в порядке, устанавливаемом коллективным договором, локальным нормативным актом, трудовым договором (перечень такого рода профессий утверждается Правительством РФ с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений).

Во всех других случаях привлечение к работе в выходные и нерабочие праздничные дни допускается только с письменного согласия работника и с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации (ст. 113 ТК РФ).

Привлекаемые к работам в выходные и праздничные нерабочие дни инвалиды, женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, должны быть ознакомлены в письменной форме со своим правом отказаться от работы в выходной или нерабочий праздничный день.

Привлечение работников к работе в выходные и нерабочие праздничные дни производится по письменному распоряжению работодателя (ст. 113).

Отпуска. Виды и порядок предоставления отпусков регулируются гл. 19 ТК РФ. Закон предусматривает следующие виды отпусков:

- ежегодные оплачиваемые отпуска:
 - ✓ нормальной продолжительности;
 - ✓ удлиненный отпуск;
 - ✓ дополнительные отпуска;

- неоплачиваемый отпуск (отпуск без сохранения заработной платы);
- специальные (целевые) отпуска.

Ежегодные оплачиваемые отпуска. Работникам предоставляются ежегодные отпуска с сохранением места работы (должности) и среднего заработка. Продолжительность основного отпуска составляет 28 календарных дней — для всех работников. Для отдельных категорий работников предусмотрен удлиненный отпуск:

- несовершеннолетним — 31 календарный день;
- педагогическим работникам (доцентам — 42 календарных дня, профессорам — 56 дней);
- инвалидам и государственным служащим — не менее 30 календарных дней;
- занятым на работах с химическим оружием — от 49 до 56 дней, и другим.

Дополнительные отпуска предоставляются в связи с особыми условиями работы или отдельным категориям работников. Дополнительные отпуска предоставляются:

- работникам, условия труда на рабочих местах которых по результатам специальной оценки условий труда отнесены к вредным условиям труда 2, 3 или 4 степени либо опасным условиям труда. Минимальная продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам, указанным в части первой настоящей статьи, составляет 7 календарных дней.

Оценка условий труда и определение степени их вредности и опасности осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 426-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «О специальной оценке условий труда»;

- имеющим особый характер работы.

Перечень категорий работников, которым устанавливается ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за особый характер работы, а также минимальная продолжительность этого отпуска и условия его предоставления определяются Правительством РФ (это — врачи, ветеринары и др. Продолжительность отпуска составляет не менее трех дней);

- с ненормированным рабочим днем (минимальная продолжительность такого отпуска составляет три календарных дня);
- работающим в районах Крайнего Севера (продолжительностью 24 календарных дня) и приравненных к ним местностях

(16 календарных дней). Данным работникам предоставляется также отпуск (не менее 14 календарных дней) для сопровождения ребенка в возрасте до 18 лет для поступления в вуз в другую местность.

Допускается полное или частичное соединение оплачиваемых отпусков, но не более чем за два года. При этом общая продолжительность отпуска не должна превышать шести месяцев, включая время, необходимое для проезда к месту отпуска и обратно (не оплачивается);

- совмещающим работу с обучением по имеющим государственную аккредитацию программам бакалавриата, специалитета или магистратуры по заочной и очно-заочной формам обучения и успешно осваивающим эти программы (ст. 173 – 176 ТК РФ).

Дополнительные отпуска с сохранением среднего заработка предоставляются для прохождения промежуточной аттестации на первом и втором курсах (по 40–50 дней); прохождения государственной итоговой аттестации – до четырех месяцев.

Кроме того, работодатель обязан предоставить отпуск без сохранения заработной платы работникам, допущенным к вступительным испытаниям в образовательные учреждения высшего профессионального образования (15 календарных дней), а также для сдачи выпускных экзаменов на подготовительных отделениях.

Гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с обучением по не имеющим государственной аккредитации программам бакалавриата, специалитета или магистратуры, устанавливаются коллективным договором или трудовым договором.

Предусмотрены также дополнительные отпуска с сохранением среднего заработка и сокращенное рабочее время работникам, успешно осваивающим имеющие государственную аккредитацию образовательные программы основного общего или среднего общего образования по очно-заочной форме обучения (ст. 176 ТК РФ).

Федеральными законами могут предусматриваться дополнительные отпуска и в других случаях. Кроме того, организации могут самостоятельно устанавливать дополнительные отпуска для своих работников, что определяется коллективными договорами или локальными нормативными актами.

Продолжительность ежегодных основного и дополнительных оплачиваемых отпусков работников исчисляется в календар-

ных днях и максимальным пределом не ограничивается. Нерабочие праздничные дни, приходящиеся на период отпуска, в число календарных дней отпуска не включаются.

При исчислении общей продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска дополнительные оплачиваемые отпуска суммируются с ежегодным основным оплачиваемым отпуском.

Оплачиваемый отпуск должен предоставляться работнику ежегодно. Право на использование отпуска за первый год работы возникает у работника по истечении шести месяцев его непрерывной работы в данной организации, а по соглашению сторон может быть предоставлен раньше.

До истечения шести месяцев непрерывной работы оплачиваемый отпуск по заявлению работника должен быть предоставлен:

- женщинам — перед отпуском по беременности и родам или непосредственно после него;
- работникам в возрасте до 18 лет;
- работникам, усыновившим ребенка (детей) в возрасте до трех месяцев;
- в других случаях, предусмотренных федеральными законами.

Отпуск за второй и последующие годы работы может предоставляться в любое время года в соответствии с очередностью предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков, установленной у данного работодателя.

Очередность предоставления оплачиваемых отпусков определяется ежегодно в соответствии с графиком отпусков, утверждаемым работодателем с учетом мнения выборного профсоюзного органа данной организации не позднее чем за две недели до наступления календарного года.

По желанию мужа ежегодный отпуск ему предоставляется в период нахождения его жены в отпуске по беременности и родам независимо от времени его непрерывной работы в данной организации (ст. 123).

Ежегодный оплачиваемый отпуск должен быть продлен в случаях:

- временной нетрудоспособности работника;
- исполнения работником во время ежегодного оплачиваемого отпуска государственных обязанностей, если для этого законом предусмотрено освобождение от работы;
- в других случаях, предусмотренных законами, локальными нормативными актами.

Ежегодный оплачиваемый отпуск по письменному заявлению работника переносится на другой срок, если работнику своевре-

менно не была произведена оплата за время этого отпуска либо работник был предупрежден о времени начала отпуска позднее, чем за две недели до его начала.

В исключительных случаях, когда предоставление отпуска работнику в текущем рабочем году может неблагоприятно отразиться на нормальном ходе работы организации, допускается с согласия работника перенесение отпуска на следующий рабочий год. При этом отпуск должен быть использован не позднее 12 месяцев после окончания того рабочего года, за который он предоставляется.

Запрещается непредоставление ежегодного оплачиваемого отпуска в течение двух лет подряд, а также непредоставление ежегодного оплачиваемого отпуска работникам в возрасте до восемнадцати лет и работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (ст. 124).

По соглашению между работником и работодателем ежегодный оплачиваемый отпуск может быть разделен на части. При этом хотя бы одна из частей этого отпуска должна быть не менее 14 календарных дней.

Отзыв работника из отпуска допускается только с его согласия.

Не допускается отзыв из отпуска работников:

- в возрасте до 18 лет;
- беременных женщин;
- работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (ст. 125 ТК РФ).

Часть отпуска, превышающая 28 календарных дней, по письменному заявлению работника может быть заменена денежной компенсацией. Не допускается замена отпуска компенсацией:

- беременным женщинам;
- работникам в возрасте до 18 лет;
- работникам, занятым на тяжелых работах и работах с вредными и (или) опасными условиями труда (ст. 126).

При увольнении работнику выплачивается денежная компенсация за все неиспользованные отпуска.

Отпуск без сохранения заработной платы допускается по письменному заявлению:

- по семейным обстоятельствам;
- другим уважительным причинам.

Продолжительность определяется по соглашению между работником и работодателем. Работодатель обязан на основании письменного заявления работника предоставить отпуск без сохранения заработной платы:

- участникам Великой Отечественной войны — до 35 календарных дней в году;
- работающим пенсионерам по старости (по возрасту) — до 14 календарных дней в году;
- родителям и женам (мужьям) военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, погибших или умерших вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с прохождением военной службы, — до 14 календарных дней в году;
- работающим инвалидам — до 60 календарных дней в году;
- в случаях:
 - ✓ рождения ребенка;
 - ✓ регистрации брака;
 - ✓ смерти близких родственников — до пяти календарных дней;
- в других случаях, предусмотренных ТК РФ, иными федеральными законами либо коллективным договором (ст. 128).

В частности, отпуска предоставляются:

- ✓ для сдачи вступительных экзаменов;
- ✓ женщинам — по уходу за ребенком до достижения трех лет;
- ✓ работникам, имеющим двух и более детей в возрасте до 14 лет или ребенка-инвалида, или одинокой матери (отцу) с ребенком до 14 лет (до 14 календарных дней ежегодно);
- ✓ педагогическим работникам один раз в 10 лет предоставляется длительный отпуск без сохранения заработной платы сроком до одного года.

Следует иметь в виду, что закон не предусматривает возможность направления работника в отпуск без сохранения заработной платы по инициативе работодателя (так называемый «вынужденный отпуск»). В этом случае работодатель обязан оплачивать время простоя.

Специальные (или целевые) отпуска. Закон предусматривает также предоставление специальных или целевых отпусков.

Отпуск по беременности и родам предоставляется продолжительностью 70 календарных дней до родов (в случае многоплодной беременности — 84) и 70 календарных дней после родов. В случае осложненных родов послеродовый отпуск составляет 86 дней, а при рождении двух или более детей — 110 календарных дней. Во время нахождения в таком отпуске выплачивается пособие

по государственному социальному страхованию в установленном законом размере. Отпуск по беременности и родам исчисляется суммарно и предоставляется женщине полностью независимо от числа дней, фактически использованных ею до родов (ст. 255).

Отпуск по уходу за ребенком предоставляется по заявлению женщины до достижения им возраста трех лет. Порядок и сроки выплаты пособия по государственному социальному страхованию в период указанного отпуска определяются федеральным законом. Отпуск по уходу за ребенком может быть использован полностью или по частям также отцом ребенка, бабушкой, дедом, другим родственником или опекуном, фактически осуществляющим уход за ребенком.

По заявлению женщины или иных лиц во время нахождения в отпусках по уходу за ребенком они могут работать на условиях неполного рабочего времени или на дому с сохранением права на получение пособия по государственному социальному страхованию. На период отпуска по уходу за ребенком за работником сохраняется место работы (должность). Отпуска по уходу за ребенком засчитываются в общий и непрерывный трудовой стаж, а также в стаж работы по специальности (за исключением случаев досрочного назначения пенсии по старости) (ст. 256).

Отпуска работникам, усыновившим ребенка, предоставляются на период со дня усыновления и до истечения 70 календарных дней со дня рождения усыновленного ребенка, а при одновременном усыновлении двух и более детей — 110 календарных дней со дня их рождения. По желанию работников, усыновивших ребенка (детей), им предоставляется отпуск по уходу за ребенком до достижения им (ими) возраста трех лет. В случае усыновления ребенка (детей) обоими супругами указанные отпуска предоставляются одному из супругов по их усмотрению. Женщинам, усыновившим ребенка, по их желанию вместо отпуска, указанного в части первой настоящей статьи, предоставляется отпуск по беременности и родам на период со дня усыновления ребенка и до истечения 70 календарных дней, а при одновременном усыновлении двух и более детей — 110 календарных дней со дня их рождения (ст. 257 ТК РФ).

2. Оплата труда. Оплата труда — это система отношений, связанных с обеспечением установления и осуществления работодателем выплат работникам за их труд в соответствии с законами, иными нормативными правовыми актами, коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами и трудовыми договорами.

Работники за свой труд получают заработную плату — *это вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также выплаты компенсационного и стимулирующего характера* (ст. 129).

В условиях рынка заработная плата является договорной «ценой» работника и зависит от спроса и предложения, квалификации работника и возможностей работодателя. В силу этого размер заработной платы в негосударственных и немunicipальных организациях определяется соглашением сторон. В то же время закон устанавливает, что заработная плата каждого работника зависит от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда и максимальным размером не ограничивается. Запрещается какая-либо дискриминация при установлении и изменении размеров заработной платы и других условий оплаты труда. Это означает, что равноценная работа у одного работодателя должна оплачиваться одинаково (ст. 132).

Установлен также ряд государственных гарантий в сфере оплаты труда. К числу этих гарантий относятся:

- установление величины минимального размера оплаты труда в РФ;
- ограничение перечня оснований и размеров удержаний из заработной платы по распоряжению работодателя, а также размеров налогообложения доходов от заработной платы;
- ограничение оплаты труда в натуральной форме;
- определение сроков и очередности выплаты заработной платы;
- иные гарантии, установленные в ст. 130 ТК РФ.

Согласно Трудовому кодексу выплата заработной платы производится в денежной форме, в рублях. Но коллективным договором или трудовым договором или по письменному заявлению работника оплата труда может производиться и в иных формах, не противоречащих законодательству РФ и международным договорам РФ. Однако доля заработной платы, выплачиваемой в неденежной форме, не может превышать 20% от общей суммы заработной платы (ст. 131).

Закон запрещает выплату заработной платы в бонах, купонах, в форме долговых обязательств, расписок, а также в виде спиртных напитков, наркотических, токсических, ядовитых и вредных веществ, оружия, боеприпасов и других предметов ограниченной оборотоспособности (ст. 131).

Важной гарантией оплаты труда является положение о том, что месячная заработная плата работника, отработавшего за этот период

норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (ст. 133).

Минимальная заработная плата (МРОТ) — *это гарантируемый федеральным законом размер месячной заработной платы за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда.*

Минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории РФ Федеральным законом и не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека (часть первая ст. 133). Статья 133.1 ТК РФ предусматривает установление размера минимальной заработной платы в субъекте РФ. Этот размер устанавливается региональным соглашением для работников, работающих на территории соответствующего субъекта РФ, за исключением работников организаций, финансируемых из федерального бюджета. Он устанавливается с учетом социально-экономических условий и величины прожиточного минимума трудоспособного населения в соответствующем субъекте и не может быть ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом.

Задача хотя бы совместить МРОТ с прожиточным минимумом оказалась непосильной для российского правительства всех предыдущих поколений и для нынешнего. Так, с 1 января 2018 г. МРОТ устанавливается в размере 9489 руб., а прожиточный минимум еще во втором квартале 2017 г. по решению Правительства РФ составлял для трудоспособного населения — 11 163 руб., т.е. МРОТ, и в 2018 г. составляет только 85% прожиточного минимума.

МРОТ применяется исключительно для регулирования оплаты труда и определения размеров пособий по временной нетрудоспособности. Применение МРОТ для других целей не допускается.

Для определения величины заработной платы работников используют различные формы и системы расчетов. Существуют две основные формы расчетов заработной платы — повременная и сдельная.

При *повременной* оплате мерой труда является фактически отработанное работником рабочее время. Устанавливается почасовая ставка, и чем больше часов отработает работник, тем выше будет его заработок. При *сдельной* оплате мерой труда является произведенная работником продукция. Определяются расценки за единицу

продукции, и чем больше изготовит работник изделий, тем выше будет оплата. Используют также повременно-премиальную и сдельно-премиальную оплату труда.

Для расчета заработной платы используется тарифная система, система должностных окладов и бестарифная система.

Тарифная система оплаты труда представляет собой совокупность нормативов, с помощью которых осуществляется дифференциация заработной платы работников различных категорий (ст. 143).

Тарифная система основывается на тарифных сетках, включающих тарифные разряды, тарифные ставки (оклады) и тарифные коэффициенты.

Т а р и ф н а я с е т к а — это совокупность тарифных разрядов работ (профессий, должностей), определенных в зависимости от сложности работ и квалификационных характеристик работников с помощью тарифных коэффициентов. Устанавливается, как правило, тарифная ставка первого разряда, а ставки остальных разрядов определяются с помощью тарифных коэффициентов.

Тарифные системы оплаты труда устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, а также с учетом единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих и единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих. Учитываются и государственные гарантии по оплате труда (ст. 143 ТК РФ).

Система должностных окладов применяется при оплате труда руководителей, главных специалистов и специалистов, государственных служащих и некоторых иных категорий работников. Должностные оклады работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, устанавливаются в порядке и размерах, определяемых Правительством РФ, в организациях, финансируемых из бюджета субъекта РФ, — органами государственной власти соответствующего субъекта РФ, а в организациях, финансируемых из местного бюджета, — органами местного самоуправления.

С 1992 года в России действовала 18-разрядная Единая тарифная сетка (ЕТС), в соответствии с которой производилась оплата труда работников федеральных бюджетных учреждений и гражданского персонала воинских частей. В настоящее время действует новая система оплаты труда данных работников. Новая система оплаты введена с 1 декабря 2008 г. и включает установление должностных окладов, выплат компенсационного характера и выплат стимулирующего характера.

Должностные оклады устанавливаются нормативными правовыми актами РФ или субъектов РФ, в соответствии со штатным расписанием или трудовым договором. В дополнение к должностным окладам производятся *компенсационные выплаты* работникам, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда; за работу в местностях с особыми климатическими условиями; за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных (при выполнении работ различной квалификации, совмещении профессий (должностей), сверхурочной работе, работе в ночное время и при выполнении работ в других условиях, отклоняющихся от нормальных); надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, их засекречиванием и рассекречиванием, а также за работу с шифрами. Наряду с этим осуществляются *стимулирующие выплаты*: за интенсивность и высокие результаты работы; за качество выполняемых работ; за стаж непрерывной работы, выслугу лет; премиальные выплаты по итогам работы¹. Руководители бюджетных учреждений получили больше полномочий в определении оплаты труда работников. В то же время установлено, что оклад руководителя учреждения должен составлять не более трехкратной величины средней заработной платы работников основного персонала. Кроме того, размеры и условия выплат стимулирующего характера будут определяться коллективными договорами и соглашениями.

Бестарифная система оплаты труда состоит в том, что оклады заранее не устанавливаются, а определяются при заключении трудового договора. Данная система применяется, в основном, в негосударственных и немunicipальных организациях.

В целях стимулирования производительного труда применяются различные стимулирующие выплаты (премии, доплаты, надбавки и т.п.). Они устанавливаются работодателем с учетом мнения представительного органа работников, могут также устанавливаться коллективным договором.

Системы оплаты труда, размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и различного рода надбавок и системы премирования устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

¹ Следует обратить внимание, что такая система установлена для бюджетных организаций.

Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений ежегодно разрабатывает единые рекомендации по установлению систем оплаты труда работников организаций, финансируемых из федерального, регионального или местного бюджетов. Локальные нормативные акты, устанавливающие системы оплаты труда, принимаются работодателем с учетом мнения представительного органа работников.

Условия оплаты труда, определенные трудовым договором, не могут быть хуже, чем установленные трудовым законодательством, иными нормативными правовыми актами о труде, а также коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами (ст. 135 ТК РФ).

С 2016 года в трудовое законодательство введен институт предельного уровня соотношения среднемесячной заработной платы руководящего состава государственных и муниципальных организаций и среднемесячной заработной платы работников таких организаций, который устанавливается Правительством РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований. Несоблюдение предельного уровня соотношения зарплат может служить основанием для расторжения трудового договора с руководителем.

Оплата труда в особых условиях. Под особыми условиями понимаются тяжелый физический труд, работы с вредными, опасными и иными особыми условиями труда (подземные, литейные, химические цеха и т.п.), а также работа в местностях с особыми климатическими условиями (ст. 146 ТК РФ). Оплата труда работников в особых условиях производится в повышенном размере. В районах Крайнего Севера и приравненных к ним применяются районные коэффициенты (это цифровой показатель увеличения зарплаты от 1,1 до 2,0); процентные надбавки к зарплате, которые зависят от местности и длительности стажа и составляют от 10 до 100%.

Заработная плата выплачивается не реже чем каждые полмесяца в день, установленный правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным договором, трудовым договором, а при совпадении дня выплаты с выходным или нерабочим праздничным днем выплата заработной платы производится накануне этого дня. Оплата отпуска производится не позднее чем за три дня до его начала.

Закон ограничивает основания и размеры удержаний из заработной платы (ст. 137). Удержания из заработной платы работника производятся только в случаях, предусмотренных ТК РФ и иными федеральными законами.

Заработная плата, излишне выплаченная работнику (в том числе при неправильном применении законов или иных нормативных правовых актов), не может быть с него взыскана, за исключением случаев счетной ошибки, установленной вины работника в невыполнении норм труда или простое, а также в связи с его неправомерными действиями, подтвержденными судебным решением.

Общий размер всех удержаний при каждой выплате заработной платы не может превышать 20%, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, — 50% заработной платы, причитающейся работнику. При удержании из заработной платы по нескольким исполнительным документам за работником, во всяком случае, должно быть сохранено 50% заработной платы. Однако данные ограничения не распространяются на удержания из заработной платы при: отбывании исправительных работ; взыскании алиментов на несовершеннолетних детей; возмещении вреда, причиненного здоровью другого лица; возмещении вреда лицам, понесшим ущерб в связи со смертью кормильца, и возмещении ущерба, причиненного преступлением. Размер удержаний из заработной платы в этих случаях не может превышать 70%.

Не допускаются удержания из выплат, на которые в соответствии с федеральным законом не обращается взыскание (ст. 138 ТК РФ).

Трудовой кодекс устанавливает, что работодатель и (или) уполномоченные им в установленном порядке представители работодателя, допустившие задержку выплаты работникам заработной платы и другие нарушения оплаты труда, несут ответственность (ст. 142).

Следует отметить, что если в 2004 г. общая задолженность по выплате заработной платы в стране составляла 25 млрд рублей, то в 2007 г. это сумма сократилась до 2 млрд 668 млн рублей. Однако в условиях кризиса долг по заработной плате возрос в июне 2010 г. до 3,2 млрд рублей.

В случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней работник имеет право, известив работодателя в письменной форме, приостановить работу на весь период до выплаты задержанной суммы. Но не допускается приостановка работ определенного вида или в определенные периоды, например, в период введения военного, чрезвычайного положения в организациях, непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств, оборудования, в органах и организациях Вооруженных Сил РФ, в иных формированиях и организациях, ведающих вопросами обеспечения обороны страны и безопасности государства, вопросами предупреждения или ликвидации стихийных бедствий и чрезвычайных ситуа-

ций, в правоохранительных органах; государственными служащими. Запрещено также приостановление работ, непосредственно связанных с обеспечением жизнедеятельности населения (энергообеспечение, отопление и теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение, связь, станции скорой и неотложной медицинской помощи).

В период приостановления работы работник имеет право в свое рабочее время отсутствовать на рабочем месте, но в случае получения письменного уведомления от работодателя о готовности произвести выплату задержанной заработной платы работник обязан выйти на работу не позднее следующего рабочего дня (ст. 142 ТК РФ). Ответственность за невыплату заработной платы предусмотрена Уголовным кодексом РФ (ст. 145.1).

3. Охрана труда. Охрана труда может рассматриваться в двух аспектах: в узком и широком. В узком смысле под охраной труда понимается охрана жизни и здоровья работника от воздействия вредных и опасных факторов, а также компенсация вредного или опасного воздействия через систему социального страхования.

Охрана труда в широком смысле представляет собой комплексную систему правовых мер, направленных на обеспечение реализации и защиты прав и интересов работников и работодателей в сфере труда. Данная система правовых мер включает три элемента (подсистемы). Во-первых, подсистему гарантий прав работников и работодателей в сфере труда. Во-вторых, подсистему охраны жизни и здоровья работника от воздействия вредных и опасных факторов, а также компенсацию такого воздействия через систему социального страхования. В-третьих, подсистему защиты трудовых прав работников.

Нормативную основу охраны труда (в широком смысле) составляют: Конституция РФ, Международные акты по вопросам труда, ТК РФ 2001 г. и иные нормативные акты о труде, включая локальные акты соглашения и коллективные договоры.

Рассмотрим эти элементы.

Первый элемент системы охраны труда включает такие гарантии трудовых прав, как: свобода труда, запрет принудительного труда, гарантии занятости, свобода заключения трудового договора, запрет необоснованного отказа в приеме на работу, квотирование рабочих мест.

В данную систему гарантий входят и такие обязанности работодателей, как: своевременная и полная выплата заработной платы, предоставление работы, обусловленной трудовым договором, обеспечение условий труда и т.п. С другой стороны, на работника возлагаются

обязанности: выполнение трудовой функции, бережное отношение к имуществу работодателя и других работников и т.п.

Все эти гарантии уже, в основном, рассмотрены. Следует остановиться на квотировании рабочих мест. Квотирование рабочих мест применяется в целях обеспечения дополнительных гарантий занятости граждан, трудовым законодательством предусмотрено квотирование рабочих мест для приема на работу лиц, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы.

Под квотой в данном случае понимается минимальное количество рабочих мест, резервируемых для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поисках работы, которых работодатель обязан трудоустроить.

К категориям лиц, в отношении которых производится квотирование рабочих мест, относятся: инвалиды; выпускники общеобразовательных учреждений, учреждений начального и среднего профессионального образования; молодежь из числа сирот и лишенных попечения родителей, а равно лиц, их заменяющих; несовершеннолетние, освобожденные из воспитательно-трудовых колоний или закончившие закрытые специальные учебно-воспитательные учреждения, и некоторые другие лица. Квота составляет от 2 до 4 процентов среднесписочного состава работников и устанавливается для всех организаций независимо от организационно-правовой формы.

В соответствии с Федеральным законом № 181-ФЗ 1995 г. «О социальной защите инвалидов» законодательством субъекта РФ устанавливаются квоты для приема на работу инвалидов работодателям, численность работников которых превышает 100 человек, в размере от 2 до 4 процентов среднесписочной численности работников, а работодателям с численностью работников от 35 до 100 человек в размере не выше 3 процентов среднесписочной численности работников. При исчислении данной квоты в среднесписочную численность работников не включаются работники, условия труда которых отнесены к вредным и (или) опасным условиям труда (ст. 21)

Например, в Москве действует Закон г. Москвы от 22 декабря 2004 г. «О квотировании рабочих мест», который устанавливает, что квотирование рабочих мест осуществляется для: инвалидов, а также следующих категорий молодежи: несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет; лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до 23 лет; выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования в возрасте от 18 до 24 лет и выпускников высшего профессионального образования в возрасте от 21 года до 26 лет, ищущих работу впервые. Квота

устанавливается в размере 4% работодателям в г. Москве, у которых среднесписочная численность работников составляет более 100 человек, при этом квота для инвалидов составляет 2%.

Вторым элементом системы охраны труда является охрана жизни и здоровья работника от воздействия вредных и опасных факторов, а также компенсация вредного или опасного воздействия через систему социального страхования (это и есть понимание охраны труда в узком смысле).

Нормативную основу охраны труда в данном случае составляет Трудовой кодекс РФ 2001 г. (раздел X). Под охраной труда в этом смысле понимается система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия (ст. 209 ТК РФ).

Основная задача охраны труда — создание условий труда, соответствующих требованиям сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Условия труда — это совокупность факторов производственной среды и трудового процесса, оказывающих влияние на работоспособность и здоровье работника (ст. 209 ТК РФ).

Основными направлениями государственной политики в области охраны труда являются: обеспечение приоритета сохранения жизни и здоровья работников; нормативно-правовое регулирование, а также принятие федеральных, отраслевых и территориальных целевых программ улучшения условий и охраны труда; государственный надзор и контроль за соблюдением требований охраны труда; введение обязательного социального страхования работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и установление компенсаций за тяжелую работу и работу с вредными и (или) опасными условиями труда, неустранимыми при современном техническом уровне производства и организации труда; установление порядка обеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты, а также санитарно-бытовыми помещениями и устройствами, лечебно-профилактическими средствами за счет средств работодателей и иные.

Трудовой кодекс РФ закрепляет ряд специальных мер, направленных на охрану труда, в частности:

- в каждой организации с численностью более 50 работников создается служба охраны труда или вводится должность специалиста по охране труда, имеющего соответствующую под-

готовку и опыт работы в данной области (ст. 217 ТК РФ). По инициативе работодателя или работников либо их представительного органа создаются комитеты (комиссии) по охране труда из представителей работодателя и профсоюзов, на который возложено обеспечение мер по предупреждению производственного травматизма и профессиональных заболеваний (ст. 218);

- приобретение за счет средств работодателя и выдача работникам средств специальной одежды, обуви и иных средств индивидуальной и коллективной защиты;
- обязательные медицинские осмотры для некоторых категорий работников (за счет средств работодателя) (ст. 213);
- ограничение выполнения тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда. Такого рода работы запрещены для женщин, несовершеннолетних и лиц, которым указанные работы противопоказаны по состоянию здоровья.

Перечни такого рода тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда утверждаются Правительством РФ с учетом консультаций с общероссийскими объединениями работодателей, общероссийскими объединениями профессиональных союзов.

Система охраны труда включает право работников — на возмещение вреда, причиненного в связи с исполнением трудовых обязанностей, которое гарантируется ТК РФ и Федеральным законом № 125-ФЗ 1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Страхование состоит в том, что за счет страховых взносов страхователей и иных поступлений создается специальный страховой фонд, из средств которого при возникновении страховых случаев (получение работниками производственных травм, профессиональных заболеваний) производятся страховые выплаты (пособие по временной нетрудоспособности, единовременные и ежемесячные страховые выплаты и др.). Страховые тарифы устанавливаются ежегодно специальным федеральным законом.

Названный Федеральный закон 1998 г. устанавливает, что пособие по временной нетрудоспособности в связи с несчастным случаем на производстве или профессиональным заболеванием выплачивается за весь период временной нетрудоспособности застрахованного до его выздоровления или установления стойкой утраты профессиональной трудоспособности в размере 100% его

среднего заработка, исчисленного в соответствии с законодательством РФ о пособиях по временной нетрудоспособности.

Вся «изюминка» исчисления среднего заработка состоит в том, что он определяется как сумма всех выплат работнику, которые включаются в базу для начисления страховых взносов в Фонд социального страхования за два последних года, предшествующих году наступления страхового случая. Но эта база ограничивается законодательно. Так, в 2016 г. максимальный размер этой базы составлял 718 тыс. рублей, а в 2017 г. – 755 000 руб.¹ Таким образом, если страховой случай произошел в январе 2018 г., то сумма среднего дневного заработка в максимальном выражении составит $(718\,000 + 755\,000) : 730 = 2017$ руб. 81 коп.

Размеры единовременной страховой выплаты и ежемесячных страховых выплат определяются в соответствии со степенью утраты застрахованным профессиональной трудоспособности исходя из максимальных сумм, установленных федеральным законом о бюджете Фонда социального страхования на очередной финансовый год. Так, максимальная сумма единовременной страховой выплаты в 2018 г. составляет 94 018,0 руб. В случае смерти застрахованного размер единовременной страховой выплаты составляет 1 миллион руб.

Наконец, **третий элемент системы охраны труда** — это подсистема защиты трудовых прав работников. Защита трудовых прав работников регулируется разд. 13 ТК РФ. Предусмотрены следующие основные способы защиты трудовых прав и свобод:

- государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов о труде;
- судебная защита трудовых прав;
- защита прав и законных интересов работников профессиональными союзами;
- самозащита работниками трудовых прав.

Государственная защита включает государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства, осуществляемый Федеральной инспекцией труда и системой федеральных органов исполнительной власти, выполняющих контрольно-надзорные функции в отдельных сферах деятельности (госгортехнадзор, госэнергетический надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, госнадзор за ядерной и радиационной безопасностью).

¹ В 2015 г. максимальный размер составляет 670 000 рублей.

Федеральная инспекция труда представляет собой единую централизованную систему, включающую федеральную службу по труду и занятости, находящуюся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ и ее территориальные органы — государственные инспекции труда. В составе федеральной инспекции труда действуют государственные инспектора труда.

Судебная защита трудовых прав осуществляется путем рассмотрения судами жалоб со стороны работников на отказ в приеме на работу, на незаконное увольнение и т.п. Кроме того, в случаях, определенных ТК РФ, суды рассматривают индивидуальные трудовые споры, а также гражданские и уголовные дела и дела об административных правонарушениях, связанные с нарушением трудовых прав работников.

Защита прав и законных интересов работников профессиональными союзами осуществляется в соответствии с ТК РФ (гл. 58) и Федеральным законом № 10-ФЗ 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». Согласно этим актам профессиональные союзы и их объединения могут создавать правовые и технические инспекции труда профсоюзов, которые наделяются полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением трудового законодательства, по проведению независимой экспертизы условий труда, по участию в проведении расследований несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и др.

Самозащита работниками трудовых прав включает такие формы, как отказ от выполнения работы, не предусмотренной трудовым договором, отказ от выполнения работы, которая угрожает его жизни и здоровью.

Кроме того, защита трудовых прав осуществляется в форме разрешения трудовых споров — индивидуальных или коллективных, что составляет самостоятельный институт трудового права.

Трудовые споры. Право работника на разрешение индивидуальных и коллективных трудовых споров регулируется Трудовым кодексом РФ.

Индивидуальный трудовой спор — это неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора (в том числе об установлении или изменении индивидуальных условий труда), о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров (ст. 381 ТК РФ). Индивидуальным трудовым спором признается также спор между работодателем и лицом, ранее состоявшим в трудовых отношениях

с этим работодателем, а также лицом, изъявившим желание заключить трудовой договор с работодателем, в случае отказа работодателя от заключения такого договора (ст. 381).

Индивидуальные трудовые споры рассматриваются комиссиями по трудовым спорам и судами общей юрисдикции (ст. 382).

Комиссии по трудовым спорам (далее — КТС) образуются по инициативе работников и (или) работодателя из равного числа представителей работников и работодателя. Представители работников в КТС избираются общим собранием (конференцией) работников организации или делегируются представительным органом работников с последующим утверждением на общем собрании (конференции) работников. Представители работодателя назначаются в комиссию руководителем организации (или индивидуальным предпринимателем).

По решению общего собрания работников КТС могут быть образованы в структурных подразделениях организации. КТС организации имеет свою печать. КТС избирает из своего состава председателя, заместителя председателя и секретаря комиссии. Организационно-техническое обеспечение деятельности КТС осуществляется работодателем.

Работник может обратиться в КТС в трехмесячный срок со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права. Пропущенный по уважительным причинам срок КТС может восстановить и разрешить спор по существу.

Рассмотрение индивидуального трудового спора в КТС регулируется Трудовым кодексом РФ (ст. 387–388). КТС обязана рассмотреть индивидуальный трудовой спор в течение 10 календарных дней со дня подачи заявления. Спор рассматривается в присутствии работника, подавшего заявление, или уполномоченного им представителя. Рассмотрение спора в отсутствие работника или его представителя допускается лишь по его письменному заявлению. В случае неявки работника или его представителя на заседание указанной комиссии рассмотрение трудового спора откладывается. В случае второй неявки работника или его представителя без уважительных причин комиссия может вынести решение о снятии вопроса с рассмотрения, что не лишает работника права подать заявление о рассмотрении трудового спора повторно в пределах срока, установленного ТК РФ.

КТС имеет право вызывать на заседание свидетелей, приглашать специалистов. По требованию КТС работодатель обязан в установленный срок представлять ей необходимые документы. Заседание КТС считается правомочным, если на нем присутствует не менее

половины членов, представляющих работников, и не менее половины членов, представляющих работодателя. На заседании комиссии по трудовым спорам ведется протокол, который подписывается председателем комиссии или его заместителем и заверяется печатью комиссии. КТС принимает решение тайным голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. Надлежаще заверенные копии решения КТС вручаются работнику и работодателю (или их представителям) организации в течение трех дней со дня принятия решения.

Решение КТС подлежит исполнению в течение трех дней по истечении 10 дней, предусмотренных на обжалование. В случае неисполнения решения комиссии в установленный срок работнику выдается КТС удостоверение, являющееся исполнительным документом.

За таким документом работник вправе обратиться в течение месяца со дня принятия решения КТС. При наличии уважительных причин КТС может восстановить пропущенный срок. Удостоверение не выдается, если работник или работодатель обратился в установленный срок с заявлением о перенесении трудового спора в суд. На основании удостоверения, выданного КТС и предъявленного не позднее трехмесячного срока со дня его получения, судебный пристав приводит решение комиссии по трудовым спорам в исполнение в принудительном порядке.

Решение КТС может быть обжаловано работником или работодателем в суд в десятидневный срок со дня вручения ему копии решения комиссии. В случае пропуска по уважительным причинам установленного срока суд может восстановить этот срок и рассмотреть индивидуальный трудовой спор по существу. Если индивидуальный трудовой спор не рассмотрен КТС в десятидневный срок, работник вправе перенести его рассмотрение в суд.

Рассмотрение индивидуальных трудовых споров в судах (ст. 391–397 ТК РФ). В судах рассматриваются индивидуальные трудовые споры по заявлениям работника, работодателя или профессионального союза, защищающего интересы работника, в следующих случаях:

- несогласия с решением комиссии по трудовым спорам;
- прямого обращения работника в суд, минуя комиссию по трудовым спорам;
- несоответствия решения КТС законам или иным нормативным актам (по заявлению прокурора).

Кроме того, непосредственно в судах рассматриваются индивидуальные трудовые споры:

- о восстановлении на работе независимо от оснований прекращения трудового договора;
- об изменении даты и формулировки причины увольнения;
- о переводе на другую работу;
- об оплате за время вынужденного прогула;
- о выплате разницы в заработной плате за время выполнения нижеоплачиваемой работы;
- о возмещении работником вреда, причиненного организации (по заявлению работодателя).

Непосредственно в судах рассматриваются также индивидуальные трудовые споры: об отказе в приеме на работу; лиц, работающих по трудовому договору у работодателей — физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями; лиц, считающих, что они подверглись дискриминации; работников религиозных организаций.

Срок обращения в суд за разрешением индивидуального трудового спора для работника составляет три месяца со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права, а по спорам об увольнении — один месяц со дня вручения ему копии приказа об увольнении либо со дня выдачи трудовой книжки. Для работодателя обращение в суд по спорам о возмещении работником вреда, причиненного организации, возможно в течение одного года со дня обнаружения причиненного вреда. При пропуске по уважительным причинам сроков они могут быть восстановлены судом (ст. 392 ТК РФ).

При обращении в суд с иском по требованиям, вытекающим из трудовых отношений, работники освобождаются от оплаты пошлин и судебных расходов (ст. 393 ТК РФ).

В случае признания увольнения или перевода на другую работу незаконными работник должен быть восстановлен на прежней работе органом, рассматривающим индивидуальный трудовой спор. Орган, рассматривающий индивидуальный трудовой спор, принимает решение о выплате работнику среднего заработка за все время вынужденного прогула или разницы в заработке за все время выполнения нижеоплачиваемой работы.

Закон устанавливает, что в случаях незаконного увольнения либо незаконного перевода на другую работу суд может по требованию работника вынести решение о возмещении работнику денежной компенсации морального вреда, размер которой определяется судом (ст. 395 ТК РФ).

Коллективные трудовые споры. Право работников на разрешение коллективных трудовых споров всеми способами, предусмотренными законом, включая право на забастовку, закреплено в Кон-

ституции РФ (ст. 37). Порядок разрешения коллективных трудовых споров урегулирован Трудовым кодексом РФ (гл. 61).

Коллективный трудовой спор — это неурегулированные разногласия между работниками (их представителями) и работодателями (их представителями) по поводу установления и изменения условий труда (включая заработную плату), заключения, изменения и выполнения коллективных договоров, соглашений по вопросам социально-трудовых отношений, а также в связи с отказом работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии локальных нормативных актов (ст. 398 ТК РФ).

Коллективный трудовой спор возникает вследствие отказа работодателя удовлетворить требования коллектива работников. Данные требования могут быть выдвинуты или работниками, или их представителями (органами профсоюза, а если их нет, то иными представителями). Эти требования утверждаются на соответствующем собрании (конференции) работников. Собрание работников считается правомочным, если на нем присутствует более половины работающих. Конференция считается правомочной, если на ней присутствует не менее двух третей избранных делегатов. Требования работников излагаются в письменной форме и направляются работодателю.

Копия требований, оформленных в письменной форме, может быть направлена в государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров, который в этом случае обязан проверить получение требований другой стороной коллективного трудового спора.

Работодатели обязаны принять к рассмотрению направленные им требования работников и сообщить о принятом решении представительному органу работников организации (филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения) в письменной форме в течение **двух рабочих дней** со дня получения требования работников. Представители работодателей или объединений работодателей обязаны принять к рассмотрению направленные им требования профессиональных союзов (их объединений) и сообщить профессиональным союзам (их объединениям) о принятом решении в течение **трех недель** со дня получения указанных требований (ст. 400 ТК РФ).

Моментом начала коллективного трудового спора считается день сообщения решения работодателя об отклонении всех или части требований работников или истечения установленного законом срока для ответа на требования работников (ст. 398 ТК РФ).

Разрешение коллективного трудового спора осуществляется в несколько этапов, которые именуются **примирительными процедурами**:

- а) рассмотрение коллективного трудового спора примирительной комиссией;
- б) рассмотрение коллективного трудового спора с участием посредника и (или)
- в) рассмотрение спора в трудовом арбитраже (ст. 401 ТК РФ).

В поддержку своих требований в ходе разрешения коллективных трудовых споров работники имеют право проводить собрания, митинги, демонстрации, пикетирование в соответствии с законодательством.

Рассмотрим названные примирительные процедуры.

1. Рассмотрение коллективного трудового спора примирительной комиссией является обязательной и начальной примирительной процедурой. Примирительная комиссия создается в срок до **двух рабочих дней** с момента начала коллективного трудового спора и оформляется соответствующим приказом работодателя и решением представителя работников. Примирительная комиссия формируется из представителей сторон на равноправной основе. Стороны не вправе уклоняться от создания примирительной комиссии и участия в ее работе.

Коллективный трудовой спор должен быть рассмотрен примирительной комиссией на локальном уровне в срок до **трех рабочих дней** с момента издания приказа (распоряжения) о ее создании, а на иных уровнях – в срок до **пяти рабочих дней**.

Решение примирительной комиссии принимается по соглашению сторон и оформляется протоколом. Оно имеет для сторон обязательную силу и исполняется в порядке и сроки, которые установлены этим решением. При недостижении согласия в примирительной комиссии стороны продолжают примирительные процедуры с участием посредника или в трудовом арбитраже.

2. Рассмотрение коллективного трудового спора с участием посредника производится, если стороны выразили согласие на проведение данной примирительной процедуры, а если такого соглашения не достигнуто, то рассмотрение спора передается в трудовой арбитраж.

После составления примирительной комиссией протокола разногласий стороны коллективного трудового спора могут в течение **двух рабочих дней** согласовать кандидатуру посредника. При необходимости стороны коллективного трудового спора могут обратиться в государственный орган по урегулированию коллективных трудовых споров за рекомендацией кандидатуры посредника. Если соглашение о кандидатуре в указанный срок не достигнуто, то стороны при-

ступают к переговорам о рассмотрении спора трудовым арбитражем (ст. 403 ТК РФ). В качестве посредника приглашается квалифицированный специалист в области регулирования трудовых отношений.

Порядок рассмотрения коллективного трудового спора с участием посредника определяется соглашением сторон коллективного трудового спора. Посредник имеет право запрашивать у сторон коллективного трудового спора и получать от них необходимые документы и сведения, касающиеся этого спора.

Рассмотрение коллективного трудового спора с участием посредника осуществляется на локальном уровне в срок **до трех рабочих дней**, а на иных уровнях — **до пяти рабочих дней** со дня его приглашения (назначения) и завершается принятием согласованного решения в письменной форме или составлением протокола разногласий (ст. 403). В последнем случае переходят к следующей примирительной процедуре.

3. Рассмотрение коллективного трудового спора в трудовом арбитраже. Трудовой арбитраж представляет собой орган по рассмотрению коллективного трудового спора. Трудовой арбитраж может создаваться как временный орган, а по решению соответствующей трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений при ней может создаваться постоянно действующий трудовой арбитраж для рассмотрения и разрешения коллективных трудовых споров.

Переговоры о рассмотрении коллективного спора в трудовом арбитраже начинаются не позднее следующего дня после окончания предыдущей примирительной процедуры, если она не разрешила этот спор. Стороны при этом заключают соглашение в письменной форме об обязательном выполнении решений трудового арбитража.

Состав и регламент временного трудового арбитража устанавливаются решением работодателя (представителя работодателей), представителя работников и государственного органа по урегулированию коллективных трудовых споров. В постоянно действующем трудовом арбитраже порядок формирования состава трудового арбитража для разрешения конкретного трудового спора и его регламент определяются положением о постоянно действующем трудовом арбитраже (уставом постоянно действующего трудового арбитража), утверждаемым соответствующей трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений.

Коллективный трудовой спор рассматривается в трудовом арбитраже с участием представителей сторон на локальном уровне в срок **до трех рабочих дней** со дня его создания, а на иных уровнях — в срок

до пяти рабочих дней. Соглашение, достигнутое сторонами в ходе разрешения коллективного трудового спора, оформляется в письменной форме и имеет для сторон обязательную силу.

Трудовой кодекс предусматривает гарантии прав работников в связи с разрешением коллективного трудового спора. Так, члены примирительной комиссии, трудовые арбитры на время участия в разрешении коллективного трудового спора освобождаются от основной работы с сохранением среднего заработка на срок не более трех месяцев в течение года. Участвующие в разрешении коллективного трудового спора представители профсоюзов, их объединений, органов общественной самодеятельности не могут быть в период разрешения коллективного трудового спора подвергнуты дисциплинарному взысканию, переведены на другую работу, перемещены или уволены по инициативе администрации без предварительного согласия уполномочившего их на представительство органа (ст. 405 ТК РФ).

Конституция РФ 1993 г. и трудовое законодательство предусматривают **право на забастовку**.

Если примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора либо работодатель уклоняется от примирительных процедур, не выполняет соглашение, достигнутое в ходе разрешения коллективного трудового спора, работники вправе использовать для защиты своих интересов коллективные права — на собрания, митинги, демонстрации, пикетирование, включая право на забастовку, которое следует рассмотреть более подробно.

Забастовка — это временный добровольный отказ работников от выполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора.

Участие в забастовке является добровольным. Никто не может быть принужден к участию или отказу от участия в забастовке. Лица, принуждающие работников к участию или отказу от участия в забастовке, несут ответственность (дисциплинарную, административную, уголовную) в порядке, установленном законодательством. Закон запрещает представителям работодателя организовывать забастовку или принимать в ней участие.

Решение об объявлении забастовки принимается собранием (конференцией) коллектива работников или профсоюзной организацией, объединением профсоюзов по предложению представительного органа работников, ранее уполномоченного на разрешение коллективного трудового спора. Решение об объявлении забастовки, принятое профсоюзом (объединением профсоюзов), утверждается собранием работников (в каждой организации).

Собрание работников считается правомочным, если на нем присутствовало более половины от общего их числа, а конференция работников считается правомочной, если на ней присутствовали не менее двух третей от общего числа делегатов. Решение считается принятым, если за него проголосовало не менее половины присутствующих на собрании (конференции) (ст. 410 ТК РФ).

ТК РФ предусматривает возможность проведения однократной **часовой предупредительной забастовки**. Проведение предупредительной забастовки допускается при рассмотрении коллективного трудового спора на локальном уровне социального партнерства после **трех календарных дней** работы примирительной комиссии с предупреждением работодателя в письменной форме не позднее чем **за два рабочих дня**, а при рассмотрении спора на иных уровнях социального партнерства — после **четырёх календарных дней** работы примирительной комиссии с предупреждением работодателя в письменной форме не позднее чем **за три рабочих дня** (ст. 410 ТК РФ).

О начале предстоящей забастовки работодатель должен быть предупрежден в письменной форме не позднее, чем **за пять рабочих дней**, а при проведении забастовки профсоюзом (объединением профсоюзов) объединение работодателей предупреждается не позднее чем **за семь рабочих дней**.

Забастовка возглавляется представительным органом работников — это может быть орган профсоюза или иной выборный орган.

Орган, возглавляющий забастовку, вправе приостановить ее и возобновить.

В период проведения забастовки стороны обязаны продолжить разрешение коллективного трудового спора путем проведения примирительных процедур.

Работодатель, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и орган, возглавляющий забастовку, обязаны принять зависящие от них меры для обеспечения в период забастовки общественного порядка, сохранности имущества организации, филиала, представительства и физических лиц, а также работы машин и оборудования, остановка которых представляет непосредственную угрозу жизни и здоровью людей.

В тех организациях, филиалах, представительствах, работа которых связана с безопасностью людей, обеспечением их здоровья и жизненно важных интересов общества, при проведении забастовки должен быть обеспечен **минимум необходимых работ (услуг)**, который определяется в каждой отрасли экономики на федеральном и региональном уровнях органами исполнительной власти по согласованию

с объединением профсоюзов соответствующего уровня. Конкретный перечень минимума необходимых работ определяется в каждой организации соглашением сторон совместно с органом местного самоуправления в трехдневный срок с момента принятия решения об объявлении забастовки (ст. 412 ТК РФ). При необеспечении минимума необходимых работ (услуг) забастовка может быть приостановлена решением суда до выполнения соответствующих требований.

Незаконные забастовки. Трудовой кодекс запрещает проведение забастовок в периоды введения военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении; в военизированных организациях, ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, в правоохранительных органах; в организациях, непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств или оборудования, на станциях скорой и неотложной медицинской помощи, а также в организациях, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения (энергообеспечение, отопление и теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение, авиационный, железнодорожный и водный транспорт, связь, больницы), в том случае, если проведение забастовок создает угрозу обороне страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей. Кроме того, незаконной является забастовка, объявленная без учета сроков, процедур и требований, предусмотренных для разрешения коллективных трудовых споров.

Решение о признании забастовки незаконной принимается краевыми, областными судами и приравненными к ним по заявлению работодателя или прокурора. Решение суда о признании забастовки незаконной, вступившее в законную силу, подлежит немедленному исполнению. Работники обязаны прекратить забастовку и приступить к работе не позднее следующего дня после вручения копии указанного решения суда органу, возглавляющему забастовку.

В случае создания непосредственной угрозы жизни и здоровью людей суд вправе неначавшуюся забастовку отложить на срок до 15 дней, а начавшуюся — приостановить на тот же срок.

В случаях, имеющих особое значение для обеспечения жизненно важных интересов РФ или отдельных ее территорий, Правительство РФ вправе приостановить забастовку до решения вопроса соответствующим судом, но не более чем на десять календарных дней (ст. 413 ТК РФ).

Трудовой кодекс РФ предусматривает ряд гарантий прав работников в связи с проведением забастовки. Участие работника в за-

бастовке не может рассматриваться в качестве нарушения трудовой дисциплины и основания расторжения трудового договора, за исключением случаев участия в незаконной забастовке. На время забастовки за участвующими в ней работниками сохраняются место работы и должность. Работодатель вправе не выплачивать работникам заработную плату за время их участия в забастовке, за исключением работников, занятых выполнением обязательного минимума работ (услуг). Коллективным договором, соглашением или соглашениями, достигнутыми в ходе разрешения коллективного трудового спора, могут быть предусмотрены компенсационные выплаты работникам, участвующим в забастовке.

Работникам, не участвующим в забастовке, но не имевшим возможности выполнять свою работу в связи с забастовкой, производится оплата простоя (ст. 414 ТК РФ).

В процессе урегулирования коллективного трудового спора, включая проведение забастовки, запрещается **локаут** — увольнение работников по инициативе работодателя в связи с их участием в коллективном трудовом споре или в забастовке (ст. 415 ТК РФ).

Законодательством предусмотрена ответственность за нарушения в сфере разрешения трудовых споров. Уклонение от участия в примирительных процедурах влечет дисциплинарную или административную ответственность. Невыполнение обязательств по соглашению, достигнутому в результате примирительной процедуры, влечет также административную ответственность. Участие в незаконной забастовке является нарушением трудовой дисциплины и может повлечь дисциплинарное взыскание. Кроме того, представительный орган работников, объявивший и не прекративший забастовку после признания ее незаконной, обязан возместить убытки, причиненные работодателю незаконной забастовкой, за счет своих средств в размере, определенном судом (ст. 416, 417 ТК РФ).

§ 5. Особенности регулирования труда несовершеннолетних в РФ

Особенности регулирования труда работников в возрасте до восемнадцати лет определены гл. 42 ТК РФ. Эти особенности связаны с дополнительными гарантиями, предоставляемыми молодым работникам. Данные гарантии можно свести в следующие группы. Во-первых, гарантии трудоустройства молодежи, во-вторых, дополнительные гарантии условий труда, безопасных для здоровья молодых

работников, в-третьих, гарантии при прекращении трудового договора.

К первой группе гарантий можно отнести установление квот обязательного приема на работу, ограничение использования труда несовершеннолетних и обязательные медицинские осмотры несовершеннолетних.

О квотировании рабочих мест уже было сказано при раскрытии института охраны труда.

Ограничения в приеме несовершеннолетних на отдельные виды работ установлены ТК РФ. Так, запрещен труд несовершеннолетних на:

- работах с вредными или опасными условиями труда;
- на подземных работах;
- на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию (игорный бизнес, работа в ночных кабаре и клубах, производство, перевозка и торговля спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и иными токсическими препаратами, материалами эротического содержания). Запрещаются также переноска и передвижение работниками в возрасте до восемнадцати лет тяжестей, превышающих установленные для них предельные нормы (ст. 265 ТК РФ).

Перечень работ, на которых запрещается применение труда работников в возрасте до восемнадцати лет, а также предельные нормы тяжестей утверждаются в порядке, установленном Правительством РФ с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Обязательные медицинские осмотры лиц в возрасте до восемнадцати лет предписаны ст. 266 ТК РФ: «Лица в возрасте до восемнадцати лет принимаются на работу только после предварительного обязательного медицинского осмотра (обследования) и в дальнейшем, до достижения возраста восемнадцати лет, ежегодно подлежат обязательному медицинскому осмотру (обследованию)» (осмотр производится за счет средств работодателя).

Следующая группа гарантий связана с условиями труда несовершеннолетних. Прежде всего — это установление сокращенной продолжительности рабочего времени:

- 35-часовой рабочей недели для работников в возрасте 16–17 лет;
- 24-часовой — для 14–15-летних;
- соответственно, вполнину уменьшенных норм — для несовершеннолетних, работающих в свободное от учебы время.

Еще одной гарантией является снижение норм выработки. Для работников в возрасте до восемнадцати лет нормы выработки устанавливаются исходя из общих норм выработки пропорционально установленной для этих работников сокращенной продолжительности рабочего времени. Для работников в возрасте до восемнадцати лет, поступающих на работу после окончания общеобразовательных учреждений и общеобразовательных учреждений начального профессионального образования, а также прошедших профессиональное обучение на производстве, могут утверждаться пониженные нормы выработки (ст. 270).

К числу гарантий можно также отнести предусмотренную Трудовым кодексом РФ возможность компенсирования несовершеннолетним снижения оплаты труда в связи с сокращенной продолжительностью рабочего времени и норм выработки. Статья 271 ТК РФ устанавливает, что при повременной оплате труда заработная плата несовершеннолетним выплачивается с учетом сокращенной продолжительности рабочего времени, т.е. пропорционально отработанному времени, но работодатель может за счет собственных средств производить им доплаты до уровня оплаты труда работников соответствующих категорий при полной продолжительности ежедневной работы. Сдельные работы оплачиваются в зависимости от выработки по установленным расценкам, одинаковым со взрослыми, а работодатель может устанавливать им за счет собственных средств доплату до тарифной ставки за время, на которое сокращается продолжительность их ежедневной работы. Точно так же, т.е. пропорционально отработанному времени, или в зависимости от выработки оплачивается труд молодых работников, работающих в свободное от учебы время, с закреплением права работодателя на доплаты за счет собственных средств.

Важными гарантиями в этой группе являются также:

- предоставление несовершеннолетним ежегодного основного оплачиваемого отпуска продолжительностью 31 календарный день в удобное для них время (ст. 267 ТК РФ), а также дополнительных отпусков в связи с обучением;
- запрет направления в служебные командировки, привлечения к сверхурочной работе, работе в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни работников в возрасте до восемнадцати лет. За исключением творческих работников средств массовой информации, организаций кинематографии, театров, театральных и концертных организаций, цирков и иных лиц, участвующих в создании и (или) исполнении произведе-

ний, профессиональных спортсменов в соответствии с перечнями профессий, устанавливаемыми Правительством РФ с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (ст. 268).

Третья группа — гарантии при прекращении трудового договора.

Трудовой кодекс устанавливает, что расторжение трудового договора с работниками в возрасте до восемнадцати лет по инициативе работодателя (за исключением случая ликвидации организации или прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем) помимо соблюдения общего порядка допускается только с согласия соответствующей государственной инспекции труда и Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (ст. 269).

§ 6. Профессиональные союзы и их роль в обеспечении социально-трудовых прав работников

Право на объединение гарантируется Конституцией РФ (ст. 30). Трудовой кодекс в дополнение этой нормы гарантирует право работников на объединение в профессиональные союзы для защиты своих трудовых прав, свобод и законных интересов (ст. 21). Статус профсоюзов и порядок их деятельности регулируется Федеральным законом № 10-ФЗ 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (далее по тексту — Закон о профсоюзах). Закон о профсоюзах определяет профсоюз как добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов (ст. 2).

Каждый работник, достигший возраста 14 лет, имеет право по своему выбору создавать профсоюзы для защиты своих интересов, вступать в них, заниматься профсоюзной деятельностью и выходить из профсоюзов. Это право реализуется свободно, без предварительного разрешения. Иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории РФ, могут состоять в российских профсоюзах, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ.

Профсоюзные организации могут быть общероссийскими, охватывающими работников одной или нескольких отраслей деятельности и действующими на территории более половины субъектов РФ; межрегиональными, действующими на территории менее половины

субъектов РФ, территориальными, действующими в пределах одного субъекта РФ, и первичными, объединяющими членов профсоюза, работающих, как правило, на одном предприятии, в одном учреждении, одной организации.

Профсоюзы имеют право создавать свои объединения (ассоциации) по отраслевому, территориальному или иному учитываемому профессиональную специфику признаку. Такие объединения также могут быть общероссийскими, межрегиональными или территориальными.

Профсоюзные организации и объединения профсоюзов могут создавать свои органы (инспекции по труду, например, и т.п.).

Профсоюзы, их объединения (ассоциации) имеют право сотрудничать с профсоюзами других государств, вступать в международные профсоюзные и другие объединения и организации, заключать с ними договоры, соглашения (ст. 2 Закона о профсоюзах).

Профсоюзы независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), политических партий и других общественных объединений, им неподотчетны и неподконтрольны. Закон о профсоюзах запрещает вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность профсоюзов, которое может повлечь за собой ограничение прав профсоюзов или воспрепятствовать законному осуществлению их уставной деятельности (ст. 5).

Профсоюзы действуют на основе Устава, который разрабатывается и утверждается профсоюзами, их объединениями (ассоциациями) самостоятельно. Правоспособность профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, первичной профсоюзной организации как юридического лица возникает с момента их государственной (уведомительной) регистрации. Профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации вправе не регистрироваться. В этом случае они не приобретают прав юридического лица.

В случае, если деятельность профсоюза противоречит Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, федеральным законам, она может быть приостановлена на срок до шести месяцев или запрещена решением Верховного Суда РФ или соответствующего суда субъекта РФ по заявлению Генерального прокурора РФ, прокурора соответствующего субъекта РФ. Приостановка или запрещение деятельности профсоюза по решению каких-либо иных органов не допускается (ст. 10).

Закон о профсоюзах закрепляет права профсоюзов, связанные с обеспечением социально-трудовых прав работников. К числу таких прав относятся:

Право профсоюзов на представительство и защиту социально-трудовых прав и интересов работников (ст. 11). Это право предоставляет участие профсоюзов в разработке предложений о принятии соответствующими органами государственной власти законов и иных нормативных правовых актов, касающихся социально-трудовой сферы; в установлении систем оплаты труда, форм материального поощрения, размеров тарифных ставок (окладов), а также норм труда и т.п.

Право профсоюзов на содействие занятости (ст. 12) предполагает участие профсоюзов в разработке государственных программ занятости, в осуществлении профсоюзного контроля за занятостью и соблюдением законодательства в области занятости. Кроме того, привлечение и использование в РФ иностранной рабочей силы осуществляются с учетом мнения, соответственно, общероссийских объединений (ассоциаций) профсоюзов или территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов.

Право профсоюзов, первичных профсоюзных организаций на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений, коллективных договоров и контроль за их выполнением (ст. 13) уже было рассмотрено.

Право профсоюзов на участие в урегулировании коллективных трудовых споров (ст. 14) также рассмотрено.

Право профсоюзов на осуществление профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде (ст. 19) имеет своим содержанием право профсоюзных органов требовать устранения выявленных нарушений, создавать собственные инспекции труда.

Профсоюзные инспекторы труда вправе беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, в которых работают члены данного профсоюза, для проведения проверок соблюдения законодательства о труде и законодательства о профсоюзах, а также выполнения работодателями условий коллективного договора, соглашения.

Закон о профсоюзах закрепляет и иные права. Предусмотрены, в частности, имущественные права, обеспечивающие выполнение профсоюзами своих задач и функций. Так, в собственности профсоюзов могут находиться земельные участки, здания, строения, сооружения, санаторно-курортные, туристические, спортивные, другие оздоровительные учреждения, культурно-просветительные, научные

и образовательные учреждения, жилищный фонд, издательства, типографии, а также ценные бумаги и иное имущество, необходимые для обеспечения уставной деятельности профсоюзов.

Профсоюзы вправе осуществлять на основе федерального законодательства через учрежденные ими организации предпринимательскую деятельность для достижения целей, предусмотренных уставом, и соответствующую этим целям.

В то же время предусмотрена и ответственность профсоюзов за невыполнение своих обязательств по коллективному договору, соглашению, организацию и проведение забастовки, признанной судом незаконной, профсоюзы и лица, входящие в их руководящие органы, несут ответственность в соответствии с федеральными законами (ст. 31 Закона о профсоюзах).

ГЛАВА 38. Особенности регулирования социальной сферы в России

§ 1. Россия – социальное государство

Стабильность социальных институтов и социальных отношений в государственно организованном обществе поддерживается государством. Это проявляется в конституционно закреплённом принципе социального государства. Принцип социального государства предполагает конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод человека и гражданина и соответствующие обязанности государства. Это означает, что государство служит обществу и стремится исключить или свести к минимуму неоправданные социальные различия, предотвратить или погасить социальные конфликты, гармонизировать социальные отношения.

Впервые на конституционном уровне социальный характер государства был провозглашён в Основном законе ФРГ 1949 г. (ст. 20). В Конституции РФ 1993 г. установлено: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7). Из этого общего положения вытекают следующие конституционные обязанности Российского государства: охрана труда и здоровья людей; установление минимального гарантированного размера оплаты труда; обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социальных служб; установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Все эти обязанности государства реализуются через его **социальную политику**, под которой можно понимать установление и осуществление задач, функций и форм деятельности государства в области регулирования отношений между различными социальными группами, между обществом в целом и его структурными элемен-

тами в целях достижения роста благосостояния, улучшения жизненных условий, совершенствования образа жизни.

К основным направлениям социальной политики относятся:

- охрана труда, здоровья людей, обеспечение минимальных жизненных стандартов (это направление рассмотрено в рамках трудового права);
- государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства (будет рассмотрено в рамках семейного права);
- социальное обеспечение, социальная помощь и социальное обслуживание населения.

Иными словами, социальная политика государства в целом охватывает всю сферу **социальной защиты населения**, рассматриваемую в широком смысле.

В узком смысле социальная защита населения включает третье из числа названных направление социальной политики, которое и следует рассмотреть сейчас более подробно.

Социальная защита населения в узком смысле (социальное обеспечение) осуществляется в следующих организационно-правовых формах:

- социальное страхование;
- пенсионное обеспечение, включающее государственное пенсионное обеспечение и выплату трудовых пенсий;
- предоставление пособий;
- социальная помощь и социальное обслуживание населения.

Социальное страхование включает систему средств и способов аккумуляирования финансовых ресурсов с целью оказания поддержки гражданам в определенных случаях (безработица, болезнь, наступление старости и т.п.). Социальное страхование осуществляется в виде пенсионного страхования, обязательного медицинского страхования, обязательного страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Наряду с обязательным (государственным) страхованием, источниками финансовых средств, используемых в сфере социального обеспечения, являются также прямые ассигнования из бюджетов различного уровня, а также добровольное страхование.

Пенсионное обеспечение. П е н с и я (от лат. *pensio* — платеж) — это форма материальной поддержки граждан со стороны государства или иных субъектов в установленных законом случаях и порядке. Пенсии могут быть государственными и негосударственными.

Государственная пенсия — это пенсия, устанавливаемая государством и выплачиваемая из государственного Пенсионного фонда или из государственного бюджета.

Нормативно-правовую основу пенсионного обеспечения составляют следующие федеральные законы: от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования в РФ», от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» и № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ», а также федеральные законы 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и № 424-ФЗ «О накопительных пенсиях». Два последних закона вступили в силу с 1 января 2015 г.

Государственные пенсии выплачиваются в виде:

- страховых пенсий;
- накопительных пенсий;
- пенсий по государственному пенсионному обеспечению, выплачиваемых государственным служащим и некоторым иным лицам, в отношении которых государство взяло на себя расходы по их обеспечению;
- социальных пенсий, выплачиваемых лицам, не обладающим необходимыми условиями для получения первых двух видов пенсий.

Такие виды государственных пенсий пришли на смену прежней пенсионной системы, действовавшей до 1 января 2015 года и включавшей трудовые пенсии, пенсии по государственному пенсионному обеспечению и социальные пенсии.

Рассмотрим более подробно действующие виды пенсий.

Страховая пенсия — ежемесячная денежная выплата в целях компенсации застрахованным лицам заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости или инвалидности, а нетрудоспособным членам семьи застрахованных лиц заработной платы и иных выплат и вознаграждений кормильца, утраченных в связи со смертью этих застрахованных лиц.

Право на страховую пенсию имеют граждане РФ, застрахованные в соответствии с Федеральным законом 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», при соблюдении ими условий, предусмотренных законом.

Страховые пенсии делятся на:

- страховые пенсии по старости;
- страховые пенсии по инвалидности;
- страховые пенсии по случаю потери кормильца.

Право на страховую пенсию по старости имеют мужчины, достигшие возраста 60 лет, и женщины, достигшие возраста 55 лет¹.

Страховая пенсия по старости назначается при наличии не менее 15 лет страхового стажа (ст. 8 Федерального закона «О страховых пенсиях»). Однако с момента вступления Федерального закона «О страховых пенсиях» в силу страховой стаж составляет 6 лет и будет постепенно увеличиваться до установленной величины к 2023 г. *Страховой стаж* подтверждается на основании сведений индивидуального (персонифицированного) учета в соответствии с Федеральным законом № 27-ФЗ от 1 апреля 1996 г. «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования», а период до вступления в силу названного Закона — трудовыми книжками или свидетельскими показаниями.

Страховая пенсия по старости назначается при наличии величины индивидуального пенсионного коэффициента в размере не менее 30. *Индивидуальный пенсионный коэффициент* — это параметр, отражающий в относительных единицах пенсионные права застрахованного лица на страховую пенсию, сформированные с учетом начисленных и уплаченных в Пенсионный фонд РФ страховых взносов. На момент вступления рассматриваемого закона в силу этот коэффициент составляет 6,6 с последующим его увеличением до 30.

Закон предусматривает условия, при которых страховая пенсия по старости может быть назначена до наступления установленного законом возраста (ст. 30 Федерального закона «О страховых пенсиях»).

Право на страховую пенсию по инвалидности имеют граждане из числа застрахованных лиц, признанные инвалидами I, II или III группы. Признание гражданина инвалидом и установление группы инвалидности производятся федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Право на страховую пенсию по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные члены семьи умершего кормильца, состоявшие

¹ Для отдельных категорий работников пенсионный возраст снижен у мужчин до 55 или 50 лет, у женщин — до 50 или 45 лет, а в отдельных случаях для назначения данного вида пенсии требуется только трудовой или страховой стаж. В июне 2010 г. руководство Министерства финансов сделало заявление, что повышение пенсионного возраста в России неизбежно. Сейчас в средствах массовой информации ведется обсуждение этой проблемы.

на его иждивении (за исключением лиц, совершивших уголовно наказуемое деяние, повлекшее за собой смерть кормильца и установленное в судебном порядке).

Федеральный закон «О страховых пенсиях» определяет порядок исчисления размеров страховых пенсий, а также основания и размеры дополнительных выплат пенсионерам. Размер страховой пенсии ежегодно индексируется.

Накопительная пенсия — ежемесячная денежная выплата в целях компенсации застрахованным лицам заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости, исчисленная исходя из суммы средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица или на пенсионном счете накопительной пенсии застрахованного лица.

Право на накопительную пенсию имеют граждане РФ, застрахованные в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», при наличии средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица или на пенсионном счете накопительной пенсии застрахованного лица, при соблюдении ими установленных законом условий.

Накопительная пенсия устанавливается и выплачивается независимо от получения иной пенсии и ежемесячного пожизненного содержания, предусмотренных законодательством РФ.

Примечательно, что размер накопительной пенсии устанавливается, исходя из размера пенсионных накоплений и предусмотренного законом ожидаемого периода выплаты накопительной пенсии, который с 2015 года составляет 228 месяцев, т.е. законодатель предполагает, что российские пенсионеры, выйдя на пенсию в возрасте 60 лет (женщины — в возрасте 55 лет), будут получать пенсию еще 19 лет, т.е. мужчины могут (или должны) жить до 79 лет, а женщины — до 74. Хотя, по данным Росстата, средняя продолжительность жизни мужчин и женщин имеет прямо противоположные показатели. Логика законодателя вызывает, по меньшей мере, удивление?! А в 2018 году величина ожидаемого периода выплаты увеличена до 246 месяцев.

Федеральный закон «О накопительной пенсии» устанавливает, что в случае, если смерть застрахованного лица наступила до назначения ему накопительной пенсии или до корректировки ее размера

с учетом дополнительных пенсионных накоплений, средства пенсионных накоплений застрахованного лица выплачиваются правопреемникам умершего застрахованного лица в порядке, установленном законодательством РФ. Застрахованное лицо вправе в любое время посредством подачи заявления о распределении средств пенсионных накоплений страховщику определить конкретных лиц, которым может быть произведена такая выплата, а также установить, в каких долях следует распределить между ними указанные средства (часть шестая ст. 7 Федерального закона «О накопительной пенсии»).

Следует отметить, что с 1 октября 2008 г. действует программа развития пенсионного обеспечения. В соответствии с Федеральным законом № 56-ФЗ 2008 г. «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» российские граждане могут добровольно вносить на свой накопительный пенсионный счет дополнительные суммы, а государство на каждую внесенную тысячу рублей добавляет еще одну. Но взнос должен составлять не менее двух тысяч рублей, а государство будет софинансировать не более 12 тысяч рублей в год. Программа государственного софинансирования пенсий рассчитана до 2025 года.

В целях улучшения пенсионного обеспечения лиц, основной стаж работы которых приходился на советский период российской истории, с 1 января 2010 г. была проведена валоризация величины расчетного пенсионного капитала этих лиц. Сумма расчетного капитала была увеличена на 10 процентов и затем еще повышена на один процент за каждый год трудового стажа, приобретенного до 1 января 1991 г.

Пенсии по государственному пенсионному обеспечению (для государственных служащих) выплачиваются в целях компенсации им заработка (дохода), утраченного в связи с прекращением государственной службы при достижении установленной законом выслуги при выходе на трудовую пенсию по старости (инвалидности); либо компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан при прохождении военной службы, в результате радиационных или техногенных катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленной законом возраста; либо предоставления нетрудоспособным гражданам средств к существованию.

Закон предусматривает следующие виды пенсий по государственному пенсионному обеспечению:

- пенсии за выслугу лет (для федеральных государственных служащих и военнослужащих при наличии стажа не менее 15 лет);
- пенсии по старости (пострадавшим в результате радиационных или техногенных катастроф, награжденным знаком «Житель блокадного Ленинграда»);
- пенсии по инвалидности (военнослужащим, участникам Великой Отечественной войны, пострадавшим от катастроф);
- социальные пенсии (нетрудоспособным гражданам);
- пенсии по случаю потери кормильца в случае смерти военнослужащего или пострадавшего от катастроф.

Размеры пенсий по государственному пенсионному обеспечению можно рассмотреть на примере пенсии за выслугу лет федеральным государственным служащим. Этот размер составляет 45% среднемесячного заработка госслужащего за вычетом страховой пенсии по старости (инвалидности) и выплат к ней, предусмотренных Федеральным законом «О страховой пенсии». За каждый полный год стажа государственной службы сверх 15 лет пенсия увеличивается на 3% среднемесячного заработка. Общая сумма пенсии при этом не может превышать 75% среднемесячного заработка федерального госслужащего.

Социальные пенсии назначаются тем лицам, которые не имеют права на получение страховых или накопительных пенсий или пенсий по государственному пенсионному обеспечению (инвалиды I, II и III группы, в том числе инвалиды с детства; дети, потерявшие одного или обоих родителей; граждане из числа малочисленных народов Севера, достигшие возраста 55 (мужчины) или 50 лет (женщины) и некоторые иные (ст. 11 ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении»)

Размеры социальной пенсии зависят от категории гражданина, имеющего право на данную пенсию и ежегодно (с 1 апреля) индексируются. В 2015 г. индексация составила 10,3%.

Негосударственные пенсии выплачиваются из негосударственных пенсионных фондов (НПФ), образуемых за счет добровольных взносов граждан. НПФ образуются и действуют в соответствии с Федеральным законом № 75-ФЗ от 7 мая 1998 г. «О негосударственных пенсионных фондах».

Следующей формой социального обеспечения является **выплата социальных пособий** из фондов социального страхования:

- по безработице;
- по временной нетрудоспособности;
- по беременности и родам;

- гражданам, имеющим детей.

О пособии по безработице уже было сказано в главе о трудовых отношениях. Рассмотрим иные виды пособий.

Пособие по временной нетрудоспособности выплачивается в связи с профессиональным или общим заболеванием, а также в связи с производственной или бытовой травмой.

Порядок выплаты пособия в связи с производственной травмой или профессиональным заболеванием и его размеры были рассмотрены в главе 37 настоящего пособия. Рассмотрим теперь порядок выплаты пособия при бытовой травме (общем заболевании). Оно выплачивается за весь период утраты трудоспособности, причем выплаты за первые три дня осуществляются за счет средств работодателя. Размер пособия зависит от продолжительности непрерывного трудового стажа и величины заработка. При непрерывном стаже до 5 лет выплачивается 60% среднемесячного заработка, при стаже от 5 до 8 лет — 80%; при стаже 8 и более лет — 100%.

Пособие по беременности и родам выплачивается в течение всего периода соответствующего отпуска в размере 100 процентов среднего заработка¹.

Гражданам, имеющим детей, выплачиваются следующие виды пособий:

- единовременное пособие при рождении ребенка;
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- единовременное пособие беременным женам военнослужащего, проходящего службу по призыву;
- ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего службу по призыву;
- ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет²;
- ежемесячное пособие на несовершеннолетнего ребенка, которое выплачивается, если среднедушевой доход семьи менее прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ. Пособие выплачивается до достижения ре-

¹ Следует иметь в виду, что величина среднего заработка исчисляется по тем же правилам, что и при определении размера пособия по временной нетрудоспособности в связи с производственной травмой или профессиональным заболеванием (см. главу 37 настоящего пособия).

² Установленные законом размеры названных пособий индексируются ежегодно. Действующую величину этих пособий можно узнать в справочных правовых системах «КонсультантПлюс» или «Гарант».

бенком 16 лет (если ребенок учится — до 18 лет). Размер пособия определяется законодательством субъекта РФ.

В декабре 2006 г. был принят Федеральный закон № 256 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Согласно названному Закону дополнительные меры выражаются в материнском (семейном) капитале и направлены на создание возможностей улучшения жилищных условий, получения образования, а также повышения уровня пенсионного обеспечения.

Право на дополнительные меры государственной поддержки возникает со дня рождения (усыновления) второго ребенка и последующих детей и может быть реализовано по истечении трех лет со дня рождения (усыновления) второго ребенка или последующих детей. Материнский капитал может расходоваться на приобретение или строительство жилья; капитальную реконструкцию индивидуального жилого дома, если при этом предусмотрено увеличение жилой площади; погашение жилищного кредита; оплату образования детей. Можно также добавить материнские деньги к пенсионным накоплениям матери, обеспечив прибавку к ее будущей пенсии.

Размер материнского (семейного) капитала сначала составлял 250 000 рублей и ежегодно индексировался. В 2015 году он увеличился до 453 026,0 рубля. В связи с разразившемся кризисом, индексация была приостановлена.

Срок действия программы материнского (семейного) капитала, рассчитанной первоначально на десять лет, продлен по 31 декабря 2018 года (ФЗ от 30 декабря 2015 г. № 433-ФЗ).

Государственная социальная помощь и социальное обслуживание населения. Государственная социальная помощь представляет собой организационную форму реализации права на социальное обеспечение малоимущими лицами вне связи с трудовой деятельностью и уплатой страховых взносов. Она дополняет социальное страхование.

Получателями государственной социальной помощи являются малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ.

Правовую основу социальной помощи составляют федеральные законы № 134-ФЗ 1997 г. «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», № 178-ФЗ 1999 г. «О государственной социальной помощи», № 227-ФЗ 2012 г. «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» и иные акты.

Государственная социальная помощь — это предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в законе, социальных пособий, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров. Такая помощь оказывается за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ.

На федеральном уровне государственная социальная помощь оказывается в виде предоставления набора социальных услуг строго определенным категориям граждан (так называемого социального пакета), право на получение которого имеют: инвалиды войны; участники Великой Отечественной войны; ветераны боевых действий; лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; инвалиды и некоторые иные категории граждан.

В состав набора социальных услуг входят следующие услуги:

- обеспечение необходимыми лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов;
- предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение в санаторно-курортные организации, определенные в соответствии с законодательством РФ;
- бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

Стоимость набора социальных услуг в 2014 году составляла 881,63 рубля в месяц, в том числе: оплата обеспечения лекарственными препаратами — 679,05 рубля; оплата предоставления путевки на санаторно-курортное лечение — 105,05 рубля; оплата проезда на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно — 97,53 рубля. Гражданин при этом может отказаться от всего набора или какой-то части (например, от санаторно-курортного лечения или от получения лекарств) с получением соответствующей денежной компенсации¹.

За счет средств бюджетов субъектов РФ получателями государственной социальной помощи являются малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, имеющие по не зависящим от них причинам среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ.

¹ Названные суммы периодически индексируются. В условиях кризиса индексация была приостановлена.

Государственная социальная помощь из средств бюджетов субъектов РФ оказывается в виде:

- денежных выплат (социальные пособия, субсидии и другие выплаты);
- натуральной помощи (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие виды натуральной помощи).

Государственная социальная помощь оказывается единовременно или на период не менее трех месяцев.

Социальное обслуживание граждан представляет собой деятельность по представлению социальных услуг гражданам, а под социальными услугами понимаются действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности.

Нормативно-правовую основу социального обслуживания составляют федеральные законы № 5-ФЗ 1995 г. «О ветеранах», № 181-ФЗ 1995 г. «О социальной защите инвалидов», № 442-ФЗ 2013 г. «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (вступил в силу с 1 января 2015 г. Далее по тексту этой главы — ФЗ «О социальном обслуживании») и другие акты.

Социальное обслуживание основывается на следующих принципах:

- соблюдение прав человека и уважении достоинства личности;
- гуманизм;
- равный, свободный доступ граждан к социальному обслуживанию вне зависимости от их пола, расы, возраста, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений и принадлежности к общественным объединениям;
- адресность предоставления социальных услуг;
- приближенность поставщиков социальных услуг к месту жительства получателей социальных услуг, достаточность количества поставщиков социальных услуг для обеспечения потребностей граждан в социальном обслуживании, достаточность финансовых, материально-технических и иных ресурсов у поставщиков социальных услуг;
- сохранение пребывания гражданина в привычной благоприятной среде;
- добровольность;
- конфиденциальность (ст. 4 ФЗ о социальном обслуживании).

В систему социального обслуживания входят уполномоченный федеральный орган исполнительной власти; уполномоченный орган субъекта РФ; федеральные и региональные организации социального обслуживания; негосударственные (коммерческие и некоммерческие) организации социального обслуживания, в том числе социально ориентированные некоммерческие организации, предоставляющие социальные услуги; индивидуальные предприниматели, осуществляющие социальное обслуживание (ст. 5 ФЗ о социальном обслуживании).

ФЗ о социальном обслуживании определяет критерии признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании. К таким критериям относятся:

- полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности;
- наличие в семье инвалида, нуждающегося в постоянном постороннем уходе;
- наличие ребенка или детей, испытывающих трудности в социальной адаптации;
- отсутствие возможности обеспечения ухода (в том числе временного) за инвалидом, ребенком, детьми, а также отсутствие попечения над ними;
- наличие внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими расстройствами, наличие насилия в семье;
- наличие иных обстоятельств, указанных в статье 15 ФЗ о социальном обслуживании.

Социальные услуги предоставляются гражданину на основании договора о предоставлении социальных услуг, заключаемого между поставщиком социальных услуг и гражданином или его законным представителем.

Социальные услуги предоставляются их получателям в следующих формах:

- социального обслуживания на дому;
- социального обслуживания в полустационарной форме;
- социальное обслуживание в стационарной форме.

В рамках социального обслуживания предоставляются следующие виды социальных услуг:

- социально-бытовые, направленные на поддержание жизнедеятельности получателей социальных услуг в быту;
- социально-медицинские;
- социально-психологические, в том числе оказание психологической помощи анонимно с использованием телефона доверия;
- социально-педагогические, направленные на профилактику отклонений в поведении и развитии личности получателей социальных услуг, формирование у них позитивных интересов;
- социально-трудовые;
- социально-правовые, направленные на оказание помощи в получении юридических услуг, в том числе бесплатно, в защите прав и законных интересов получателей социальных услуг. Предоставление услуг этого вида регулируется также Федеральным законом № 324-ФЗ 2011 г. «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»;
- услуги в целях повышения коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, имеющих ограничения жизнедеятельности, в том числе детей-инвалидов;
- срочные социальные услуги (ст. 20 ФЗ о социальном обслуживании).

Срочные социальные услуги оказываются в связи с возникшей необходимостью получения такого рода услуг и включают такие виды, как: 1) обеспечение бесплатным горячим питанием или наборами продуктов; 2) обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости; 3) содействие в получении временного жилого помещения; 4) содействие в получении юридической помощи в целях защиты прав и законных интересов получателей социальных услуг; 5) содействие в получении экстренной психологической помощи с привлечением к этой работе психологов и священнослужителей; 6) иные срочные социальные услуги (ст. 21 ФЗ о социальном обслуживании).

Социальное обслуживание граждан наряду с предоставлением социальных услуг включает также социальное сопровождение — это содействие в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам гражданам, в том числе родителям, опекунам, попечителям, иным законным представителям несовершеннолетних детей, нуждающимся в такой помощи.

Для обеспечения эффективности социального обслуживания в каждом субъекте РФ формируется реестр поставщиков и реестр получателей социальных услуг.

Социальные услуги могут предоставляться как на возмездной основе, так и бесплатно. Бесплатно социальные услуги предоставляются несовершеннолетним и лицам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, вооруженных межнациональных (межэтнических) конфликтов (ст. 31). Социальные услуги в форме социального обслуживания на дому и в полустационарной форме социального обслуживания предоставляются бесплатно, если среднедушевой доход получателя социальных услуг ниже предельной величины или равен предельной величине среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно, установленной законом субъекта РФ (ст. 31).

В целях совершенствования социальной сферы в 2005 г. были разработаны и введены в действие Национальные проекты: «Доступное и комфортное жилье», «Здоровье», «Образование», «Агропромышленный комплекс». В рамках данных национальных проектов планируется:

В здравоохранении: повышение уровня обеспеченности населения медицинской помощью, квалифицированным медперсоналом; обновление парка санитарного автотранспорта Службы скорой медицинской помощи; предотвращение числа заразившихся ВИЧ-инфекцией не менее чем на 1000 человек в год; снижение заболеваемости опасными болезнями (гепатитом В, краснухой, гриппом в период эпидемии и т.п.); снижение частоты обострений и осложнений хронических заболеваний и снижение временной нетрудоспособности не менее чем на 30%; увеличение объемов оказания высокотехнологичной медицинской помощи населению.

В образовании: подключение всех школ к сети Интернет; государственная поддержка программ развития школ и вузов, а также талантливой молодежи (предоставление грантов и премий); создание новых университетских центров в регионах России; повышение оплаты педагогического состава школ и вузов.

В жилищной сфере: улучшение жилищных условий 69,5 тыс. молодых семей, а также ветеранов и инвалидов, перед которыми имеются государственные обязательства по предоставлению жилья; увеличение объемов ежегодно выдаваемых ипотечных жилищных кредитов, а также снижение ставок по ипотечным кредитам; увеличение годового объема ввода жилья, а также увеличение доли частных инвестиций в коммунальном секторе.

В аграрной сфере: увеличение производства мясомолочной продукции при сохранении поголовья крупного рогатого скота на уровне не ниже 2005 г.; увеличение объема реализации продукции личными подсобными и крестьянскими (фермерскими) хозяй-

ствами; улучшение жилищных условий молодых специалистов на селе¹.

§ 2. Права и обязанности супругов по семейному праву России

Законодательством о семье регулируются личные и имущественные права и обязанности супругов. Права и обязанности супругов основываются на принципах:

- равенства супругов в семье;
- свободного выбора ими рода занятий, профессии, места пребывания и жительства;
- совместного решения вопросов материнства, отцовства, воспитания, образования детей и других вопросов жизни семьи;
- обязанности супругов строить свои отношения в семье на основе взаимоуважения и взаимопомощи, содействовать благополучию и укреплению семьи, заботиться о благосостоянии и развитии своих детей.

Отсюда к числу личных прав и обязанностей супругов относятся: право на выбор рода занятий и профессии, право выбора места жительства, обязанность оказывать помощь и поддержку друг другу, обязанность укреплять семью и др. К числу личных прав супругов относится также право выбора фамилии при заключении брака. Супруги при этом могут выбрать фамилию одного из них в качестве общей. Каждый из супругов может сохранить свою добрачную фамилию либо присоединить к своей фамилии фамилию другого супруга. Однако соединение фамилий не допускается, если добрачная фамилия хотя бы одного из супругов является двойной или если это не допускается законами субъектов РФ.

Согласно статистике сейчас каждая пятая невеста, вступая в брак, оставляет девичью фамилию. Причины могут быть разные, от стремления сохранить память о родовых корнях до прагматизма – в случае развода не нужно менять документы².

Имущественные права и обязанности супругов установлены Гражданским и Семейным кодексами РФ. Действующим законодательством предусмотрено два вида режима имущества супругов – законный режим и договорный.

¹ См.: Российская газета. 2006. 13 февр.

² См.: Российская газета. 2008. 7 февр.

Законный режим имущества действует, если договором между супругами (брачным контрактом) не установлен договорный режим. Законным режимом имущества супругов является режим их совместной собственности. Имущество супругов может принадлежать им на праве собственности и на праве совместной собственности.

Имущество, принадлежавшее каждому из супругов до вступления в брак, а также полученное каждым из них во время брака в дар, в порядке наследования или по иным безвозмездным сделкам является собственностью соответствующего супруга. Кроме того, вещи индивидуального пользования (одежда, обувь и др.), приобретенные в период брака за счет общих средств супругов, признаются собственностью того супруга, который ими пользовался, за исключением драгоценностей и других предметов роскоши.

Имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью. Общим имуществом супругов в этом случае являются доходы каждого из них от трудовой и иной деятельности, полученные ими пенсии, пособия, а также иные денежные выплаты, не имеющие специального целевого назначения, а также приобретенное за счет общих доходов супругов движимое и недвижимое имущество, ценные бумаги, паи, вклады, доли в капитале коммерческих организаций и другое имущество, нажитое супругами в период брака. Общим данное имущество признается независимо от того, на имя кого из супругов оно приобретено либо на имя кого или кем из супругов внесены денежные средства.

Право на общее имущество принадлежит также тому супругу, который не имел самостоятельного дохода по уважительным причинам (например, осуществлял ведение домашнего хозяйства, уход за детьми и т.п.).

Закон устанавливает, что имущество каждого из супругов может быть признано судом их совместной собственностью, если будет установлено, что в период брака за счет общего имущества супругов или имущества каждого из супругов либо труда одного из супругов были произведены вложения, значительно увеличивающие стоимость этого имущества (капитальный ремонт, реконструкция, переоборудование и другие) (ст. 37 СК РФ).

Порядок владения, пользования и распоряжения общим имуществом супругов аналогичен установленному гражданским законодательством, с некоторыми особенностями, установленными гл. VI Семейного кодекса РФ.

Супруги вправе произвести раздел общего имущества. Такой раздел может быть произведен как в период брака, так и после его рас-

торжения. Раздел общего имущества производится супругами по их соглашению, которое подлежит нотариальному удостоверению. В случае возникновения спора о разделе общего имущества супругов он разрешается в судебном порядке.

Вещи, приобретенные для несовершеннолетних детей (одежда, обувь, школьные и спортивные принадлежности, музыкальные инструменты, детская библиотека и др.), разделу не подлежат и передаются без компенсации тому из супругов, с которым проживают дети.

Вклады, внесенные супругами на имя их общих несовершеннолетних детей, принадлежат этим детям и не учитываются при разделе общего имущества супругов.

Доли супругов при разделе общего имущества признаются равными, если иное не предусмотрено договором между ними.

Договорный режим имущества устанавливается *брачным договором*, под которым понимается соглашение лиц, вступающих в брак, или соглашение супругов, определяющее имущественные права и обязанности супругов в браке и (или) в случае его расторжения (ст. 40 Семейного кодекса РФ).

Брачный договор заключается в письменной форме и подлежит нотариальному удостоверению. Он может заключаться в любое время в период брака, а также до вступления в брак. В последнем случае брачный договор вступает в силу со дня государственной регистрации заключения брака.

Брачный договор определяет права и обязанности супругов в отношении их имущества. Он может устанавливать режим совместной, долевой или раздельной собственности на все имущество супругов или на его отдельные виды. В брачный договор могут быть включены любые не противоречащие законодательству положения, касающиеся имущественных отношений супругов.

По соглашению супругов брачный договор может быть в любое время изменен или расторгнут. По требованию одного из супругов брачный договор изменяется или расторгается только по решению суда и по основаниям, установленным Гражданским кодексом РФ для изменения и расторжения договоров.

Каждый из супругов несет ответственность по своим обязательствам только своим имуществом. Следовательно, взыскание может быть обращено лишь на имущество этого супруга, а при его недостаточности кредитор вправе требовать выдела доли супруга-должника для обращения на нее взыскания.

По общим обязательствам супругов взыскание обращается на общее имущество супругов, а при его недостаточности супруги несут

по указанным обязательствам солидарную ответственность имуществом каждого из них.

Семейный кодекс закрепляет обязанность супругов материально поддерживать друг друга. Право требовать предоставления алиментов в судебном порядке от другого супруга, обладающего необходимыми для этого средствами, имеют:

- нетрудоспособный нуждающийся супруг;
- жена в период беременности и в течение трех лет со дня рождения общего ребенка;
- нуждающийся супруг, осуществляющий уход за общим ребенком-инвалидом до достижения ребенком возраста восемнадцати лет или за общим ребенком-инвалидом с детства I группы (ст. 89 СК РФ).

Кроме того, право на получение алиментов имеют и бывшие супруги после расторжения брака в случаях, установленных законом:

- бывшая жена в период беременности и в течение трех лет со дня рождения общего ребенка;
- нуждающийся бывший супруг, осуществляющий уход за общим ребенком-инвалидом до достижения ребенком возраста восемнадцати лет или за общим ребенком-инвалидом с детства I группы;
- нетрудоспособный нуждающийся бывший супруг, ставший нетрудоспособным до расторжения брака или в течение года с момента расторжения брака;
- нуждающийся супруг, достигший пенсионного возраста не позднее чем через пять лет с момента расторжения брака, если супруги состояли в браке длительное время (ст. 90 СК РФ).

Размер алиментов и порядок их предоставления могут быть определены соглашением между бывшими супругами либо судом.

В то же время суд может освободить супруга от обязанности содержать нетрудоспособного нуждающегося в помощи супруга или ограничить эту обязанность, например, в связи с непродолжительностью пребывания супругов в браке и иных определенных законом случаях.

Семейный кодекс предусматривает алиментные обязанности и других членов семьи, в частности, братьев и сестер по содержанию своих несовершеннолетних и нетрудоспособных совершеннолетних братьев и сестер, дедушек и бабушек по содержанию своих внуков, а также внуков по содержанию своих дедушек и бабушек и иных лиц, указанных в гл. 15 Семейного кодекса РФ.

§ 3. Права и обязанности родителей и детей в РФ

Под родительскими отношениями понимаются взаимоотношения родителей и детей.

Права и обязанности родителей и детей основаны на происхождении детей от данных родителей.

Материнство, т.е. происхождение ребенка от матери, устанавливается на основании документов, подтверждающих рождение ребенка матерью. Если ребенок был рожден вне медицинского учреждения, то материнство устанавливается на основании медицинских документов или иных доказательств, в том числе свидетельских показаний.

Отцовство устанавливается следующим образом. Если ребенок родился от супругов, состоящих в браке, а также в течение трехсот дней с момента его расторжения либо признания его недействительным или с момента смерти супруга матери ребенка, то отцом ребенка признается супруг матери (или бывший супруг).

Отцовство лица, не состоящего в браке с матерью ребенка, устанавливается путем подачи в орган записи актов гражданского состояния совместного заявления отцом и матерью ребенка.

Отцовство может быть установлено в судебном порядке в случае, если ребенок рожден вне брака и при отсутствии совместного заявления родителей или заявления отца ребенка. С заявлением о признании отцовства может обратиться один из родителей, опекун (попечитель) ребенка или лицо, на иждивении которого находится ребенок, а также сам ребенок по достижении им совершеннолетия. При рассмотрении дела о признании отцовства суд принимает во внимание любые доказательства, с достоверностью подтверждающие происхождение ребенка от конкретного лица.

Дети, родившиеся вне брака, имеют такие же права и обязанности по отношению к родителям и их родственникам, какие имеют дети, родившиеся от лиц, состоящих в браке между собой.

Права несовершеннолетних детей. Семейный кодекс выделяет такой специфический субъект семейного права, как ребенок. Статус ребенка имеют дети в возрасте до восемнадцати лет.

Законодательством о семье установлены следующие права ребенка: право жить и воспитываться в семье; право знать своих родителей; право на заботу со стороны родителей; право на совместное с ними проживание; право на воспитание своими родителями, обеспечение интересов ребенка, его всестороннего развития, уважение его человеческого достоинства; право на общение с обоими родите-

лями даже в случае их раздельного проживания, а также на общение с дедушкой, бабушкой, братьями, сестрами и другими родственниками.

Расторжение брака родителей, признание его недействительным или раздельное проживание родителей не влияют на права ребенка.

Защиту прав и законных интересов ребенка осуществляют родители или лица, их заменяющие, а также органы опеки и попечительства, прокуратуры и суда. Наряду с этим Семейный кодекс РФ закрепляет право ребенка на защиту своих прав и законных интересов.

Каждый ребенок вправе самостоятельно обращаться за защитой своих прав в органы опеки и попечительства, а по достижении четырнадцати лет — в суд.

Ребенок вправе выражать свое мнение при решении в семье любого вопроса, затрагивающего его интересы, а также быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства. Учет мнения ребенка, достигшего возраста десяти лет, обязателен, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам. Закон определяет случаи, когда решения в отношении детей, достигших десяти лет, принимаются с обязательным учетом их мнения. К таким случаям относятся решение вопросов: об изменении имени или фамилии ребенка, в том числе и усыновленного; о восстановлении в родительских правах; об усыновлении ребенка; о передаче в приемную семью (ст. 57, 59, 72, 132, 134, 136, 143, 145 Семейного кодекса РФ).

Ребенок имеет право на имя, отчество и фамилию. Имя ребенку дается по соглашению родителей, а отчество присваивается по имени отца, если иное не предусмотрено законами субъектов РФ или не основано на национальном обычае. При выборе родителями имени ребенка не допускается использование в его имени цифр, буквенно-цифровых обозначений, числительных, символов и не являющихся буквами знаков, за исключением знака «дефис», или их любой комбинации либо бранных слов, указаний на ранги, должности, титулы (часть вторая ст. 58 СК РФ).

Фамилия ребенка определяется фамилией родителей, а при разных фамилиях родителей по соглашению родителей ребенку присваивается фамилия отца или матери либо двойная фамилия, образованная посредством присоединения фамилий отца и матери друг к другу в любой последовательности, если иное не предусмотрено законами субъектов РФ. Двойная фамилия ребенка может состоять не более чем из двух слов, соединенных при написании дефисом (часть третья ст. 58).

Если отцовство не установлено, то имя ребенку дается по указанию матери, отчество — по имени лица, записанного в качестве отца ребенка, а фамилия — по фамилии матери (ст. 58 Семейного кодекса РФ).

Семейный кодекс закрепляет и имущественные права ребенка, в частности, право на получение содержания от своих родителей и других членов семьи; право собственности на получаемые им доходы, на имущество, приобретаемое им на собственные средства, и т.п. Ребенок распоряжается своим имуществом в соответствии с гражданским законодательством.

В то же время Семейный кодекс РФ закрепляет раздельную собственность родителей и детей. В соответствии со ст. 60 ребенок не имеет права собственности на имущество родителей, а родители не имеют права собственности на его имущество.

Права и обязанности родителей (родительские права).

Родители имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей.

Предусмотренные Семейным кодексом РФ родительские обязанности прекращаются по достижении детьми возраста восемнадцати лет (совершеннолетия), а также при вступлении несовершеннолетних детей в брак и в других установленных законом случаях приобретения детьми полной дееспособности.

Закон определяет и права несовершеннолетних родителей, в частности, на совместное проживание со своим ребенком, на участие в его воспитании. Несовершеннолетние родители, не состоящие в браке, могут самостоятельно осуществлять свои родительские права только по достижении ими шестнадцати лет. До этого момента ребенку несовершеннолетних родителей назначается опекун.

Родители не только имеют право, но и обязаны воспитывать своих детей и несут ответственность за их воспитание и развитие. Родители обязаны обеспечить получение детьми основного общего образования. Они являются законными представителями своих детей и осуществляют защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе и в судах без специальных полномочий.

Место жительства детей при раздельном проживании родителей устанавливается соглашением родителей.

Родители, проживающие отдельно от своего ребенка, имеют права на общение с ним, участие в его воспитании и решение вопросов получения им образования. Воспрепятствование общению ребенка с родителем, с которым он не проживает, не допускается, если

такое общение не причиняет вреда его физическому и психическому здоровью, а также нравственному развитию.

В то же время закон предусматривает случаи лишения или ограничения родительских прав. В соответствии со ст. 69 Семейного кодекса РФ родители или один из них могут быть лишены родительских прав, если они:

- уклоняются от выполнения обязанностей родителей, в том числе при злостном уклонении от уплаты алиментов;
- отказываются без уважительных причин взять своего ребенка из родильного дома (отделения) либо из иного лечебного учреждения, воспитательного учреждения, учреждения социальной защиты населения или из других аналогичных учреждений;
- злоупотребляют своими родительскими правами;
- жестоко обращаются с детьми, в том числе осуществляют физическое или психическое насилие над ними, покушаются на их половую неприкосновенность;
- являются больными хроническим алкоголизмом или наркоманией;
- совершили умышленное преступление против жизни или здоровья своих детей либо против жизни или здоровья супруга.

Лишение родительских прав производится в судебном порядке. Родители, лишенные родительских прав, утрачивают все права, основанные на факте родства с ребенком, в том числе право на получение от него содержания, а также право на льготы и государственные пособия, установленные для граждан, имеющих детей.

В то же время лишение родительских прав не освобождает родителей от обязанности содержать своего ребенка.

Родители, лишенные родительских прав, могут быть восстановлены в родительских правах в случаях, если они изменили свое поведение или отношение к воспитанию ребенка. Восстановление в родительских правах осуществляется также в судебном порядке.

Ограничение родительских прав состоит в отобрании ребенка у родителей или одного из них. Ограничение применяется по решению суда на срок до шести месяцев в случаях, если оставление ребенка с родителями или одним из них опасно для ребенка по независящим от родителей обстоятельствам (например, психическое расстройство или иное хроническое заболевание, стечение тяжелых обстоятельств и др.), а также если оставление ребенка с родителями вследствие их поведения является опасным, но не установлены достаточные основания для лишения родителей родительских прав.

По истечении шести месяцев после вынесения судом решения об ограничении родительских прав орган опеки и попечительства обязан, если не отпали основания такого ограничения, предъявить иск о лишении родительских прав.

Родители, ограниченные в родительских правах, утрачивают право на личное воспитание ребенка, а также право на льготы и государственные пособия, установленные для граждан, имеющих детей.

Ограничение родительских прав не освобождает родителей от обязанности по содержанию ребенка.

Важной составной частью взаимоотношений родителей и детей являются **алиментные обязательства**, урегулированные Семейным кодексом РФ.

Семейный кодекс закрепляет обязанность родителей содержать своих несовершеннолетних детей (ст. 80). В случае уклонения родителей от содержания своих детей алименты взыскиваются в судебном порядке.

Размер и порядок выплаты алиментов могут устанавливаться соглашением родителей, которое составляется в письменной форме и подлежит нотариальному удостоверению. При отсутствии такого соглашения алименты назначаются судом в следующих размерах: на одного ребенка — одна четверть, на двух детей — одна треть, на трех и более детей — половина заработка и иного дохода родителей. Размер алиментов может быть уменьшен или увеличен судом с учетом материального или семейного положения родителей, детей и иных обстоятельств.

Выплата алиментов может быть определена судом и в твердой сумме, исходя из максимально возможного сохранения ребенку прежнего уровня его обеспечения с учетом материального и семейного положения и других обстоятельств (ст. 83 Семейного кодекса РФ).

Виды заработка и иного дохода, из которых производится удержание алиментов, определены постановлением Правительства Российской Федерации № 841 от 18 июля 1996 г. «О перечне видов заработной платы и иного дохода, из которых производится удержание алиментов на несовершеннолетних детей».

Закон возлагает на родителей обязанность содержать также и совершеннолетних, но нетрудоспособных своих детей. Размер алиментов в этом случае устанавливается или соглашением родителей, или судом в твердой денежной сумме.

Конституция РФ и Семейный кодекс РФ определяют, что трудоспособные совершеннолетние дети обязаны содержать своих нетру-

деспособных нуждающихся в помощи родителей и заботиться о них. Размер алиментов в этом случае определяется соглашением между родителями и детьми или судом, исходя из материального и семейного положения родителей и детей и других интересов сторон в твердой денежной сумме, подлежащей уплате ежемесячно. Дети при этом могут быть освобождены от обязанности по содержанию своих родителей, если судом будет установлено, что родители уклонялись от выполнения своих родительских обязанностей.

В последнее время предприняты меры по борьбе с уклонением от уплаты алиментов. В Семейный кодекс РФ внесена поправка, согласно которой лицо, уклоняющееся от уплаты алиментов, выплачивает получателю алиментов неустойку в размере 1/2 процента вместо прежних 0,1 процента невыплаченной суммы за каждый день просрочки (ст. 115).

§ 4. Усыновление (удочерение) по семейному праву РФ

Усыновление (удочерение) — это юридический акт, в силу которого между усыновленным (удочеренным) ребенком и усыновителем (удочерителем) устанавливаются правовые отношения (личные и имущественные), аналогичные отношениям между родителями и детьми¹.

Усыновление допускается только в отношении несовершеннолетних детей и только в их интересах.

Усыновление производится судом в порядке особого производства по заявлению лиц (лица), желающих усыновить ребенка. Рассмотрение дел об усыновлении ребенка производится судом по правилам, предусмотренным гражданским процессуальным законодательством с обязательным участием самих усыновителей, органов опеки и попечительства, а также прокурора (ст. 125 СК РФ).

Семейный кодекс РФ определяет требования к лицам, могущим быть усыновителями. Это совершеннолетние лица обоего пола, полностью дееспособные, не лишённые родительских прав и не ограниченные в родительских правах. Не могут быть усыновителями лица, отстранённые от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение этих обязанностей; бывшие усыновители, если усыновление отменено судом по их вине; по состоянию здоровья не могущие осуществлять родительские права (перечень заболеваний определен Правительством РФ и включает такие, как туберкулез, наркомания, алкоголизм и др.); не имеющие дохода, обеспечиваю-

¹ В целях краткости далее используется только термин «усыновление».

щего усыновляемому ребенку прожиточный минимум, установленный в субъекте РФ; не имеющие постоянного места жительства, кроме лиц, относящихся к коренным малочисленным народам РФ, ведущим кочевой или полукочевой образ жизни; судимые за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности, половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, а также против общественной безопасности; имеющие неснятую или непогашенную судимость за тяжкие или особо тяжкие преступления и некоторые иные лица, упомянутые в статье 127 СК РФ.

Один и тот же ребенок не может быть усыновлен лицами, не состоящими между собой в браке.

Закон устанавливает также, что разница в возрасте между усыновителем, не состоящим в браке, и усыновляемым ребенком должна быть, как правило, не менее шестнадцати лет, но при наличии уважительных причин эта разница может быть сокращена, а при усыновлении ребенка отчимом (мачехой) наличие такой разницы вообще не требуется.

Для усыновления ребенка необходимо согласие его родителей, кроме случаев, когда родители неизвестны либо признаны судом безвестно отсутствующими или недееспособными, а также лишены родительских прав или по неуважительным причинам более шести месяцев не проживают совместно с ребенком и уклоняются от его воспитания и содержания.

Усыновление ребенка, достигшего возраста десяти лет, производится с его согласия.

Имевшие место случаи жестокого обращения с усыновленными детьми как в нашей стране, так и за рубежом, предопределили ужесточение требований к лицам, желающим усыновить ребенка. Так, Семейный кодекс предусматривает организацию подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка. Такая подготовка осуществляется органами опеки и попечительства в целях психолого-педагогической и правовой подготовки этих лиц по программе и в порядке, которые утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ (п. 6 ст. 127 СК РФ). Это положение действует и в отношении иностранных граждан, желающих усыновить российского ребенка.

Между усыновителями и усыновленными и между их потомством возникают личные неимущественные и имущественные права и обязанности, как между родственниками по происхождению.

Усыновленные дети утрачивают права и освобождаются от обязанностей по отношению к своим родителям (родственникам).

Законом признается и охраняется тайна усыновления.

Отмена усыновления ребенка производится в судебном порядке и возможна в случаях, если усыновители уклоняются от выполнения возложенных на них обязанностей родителей, злоупотребляют родительскими правами, жестоко обращаются с усыновленным ребенком, являются больными хроническим алкоголизмом или наркоманией, а также в других случаях, установленных законом.

§ 5. Опекa и попечительство в РФ

Опекa и попечительство — это разновидности правовых форм защиты личных и имущественных прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан. Институт опеки и попечительства закреплен в ГК РФ (ст. 31–40), а в отношении детей — в Семейном кодексе РФ (гл. 20). Кроме того, в 2008 году принят Федеральный закон № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». Этот закон содержит определение используемых терминов и, конечно же, регулирует отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства.

Опекa — это форма устройства малолетних граждан (т.е. не достигших возраста четырнадцати лет), а также граждан, признанных судом недееспособными, при которой назначенные органом опеки и попечительства опекуны являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия.

Опекa устанавливается в отношении малолетних детей (в возрасте до 14 лет), оставшихся без попечения родителей, а также лиц, признанных судом недееспособными, в целях защиты прав и интересов опекаемых, содержания, воспитания и образования малолетних детей.

Попечительство — это форма устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет и граждан, ограниченных судом в дееспособности, при которой назначенные органом опеки и попечительства попечители обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц, а также давать согласие несовершеннолетним подопечным на совершение ими юридически значимых действий.

Попечительство устанавливается в отношении несовершеннолетних детей в возрасте от 14 до 18 лет, оставшихся без попечения родителей, а также лиц, признанных ограниченно дееспособными, в целях защиты личных и имущественных интересов подопечных.

Родители выполняют функции опекунов и попечителей в отношении своих детей без каких-либо юридических формальностей (в силу закона), так же, как и усыновители (удочерители).

Без попечения родителей дети могут оказаться в случаях смерти родителей, лишения их родительских прав или ограничения в родительских правах, признания судом недееспособными, а также в случаях, если родители тяжело больны, длительно отсутствуют либо уклоняются от воспитания детей или от защиты их прав и интересов и т.п.

Порядок назначения опекунов (попечителей). Назначение опекунов и попечителей производится органом опеки и попечительства по месту жительства лица, нуждающегося в опеке или попечительстве. В исключительных случаях — по месту жительства опекуна (попечителя).

Опекунами и попечителями назначаются только совершеннолетние дееспособные лица, не лишённые родительских прав и только с их согласия. Близкие родственники подопечного (в т.ч. совершеннолетние дети, братья и сестры) имеют преимущественное право быть его опекунами или попечителями перед всеми другими лицами. При назначении опекунов (попечителей) учитываются те же требования, которые предъявляются к усыновителям.

Выполнение обязанностей опекунов или попечителей в отношении детей, лиц, признанных недееспособными или ограниченно дееспособными и находящиеся в воспитательных, лечебных учреждениях или в учреждениях социальной защиты населения, возлагается на администрации этих учреждений.

Обязанности по опеке и попечительству исполняются безвозмездно, кроме случаев, предусмотренных законом. На содержание ребенка опекунам и попечителям ежемесячно выплачиваются денежные средства в порядке и размере, установленных законами субъектов РФ.

Права и обязанности опекунов (попечителей). Опекуны являются представителями подопечных в силу закона и совершают от их имени и в их интересах все необходимые сделки. Попечители дают согласие на совершение тех сделок, которые граждане, находящиеся под попечительством, не вправе совершать самостоятельно, и оказывают подопечным содействие в осуществлении ими своих прав и

исполнении обязанностей, а также охраняют их от злоупотреблений со стороны третьих лиц.

Опекуны и попечители выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без специального полномочия.

Опекуны и попечители несовершеннолетних граждан обязаны проживать совместно со своими подопечными. Раздельное проживание попечителя с подопечным, достигшим шестнадцати лет, допускается с разрешения органа опеки и попечительства при условии, что это не отразится неблагоприятно на воспитании и защите прав и интересов подопечного.

Опекуны и попечители обязаны заботиться о содержании своих подопечных, об обеспечении их уходом и лечением, защищать их права и интересы. Опекуны и попечители несовершеннолетних должны заботиться об их обучении и воспитании.

Важной функцией опекунов (попечителей) является обеспечение имущественных интересов подопечных. ГК РФ предусматривает следующие положения.

Доходы подопечного гражданина, в том числе доходы, причитающиеся подопечному от управления его имуществом, за исключением доходов, которыми подопечный вправе распоряжаться самостоятельно, расходуются опекуном или попечителем исключительно в интересах подопечного и с предварительного разрешения органа опеки и попечительства. Без предварительного разрешения органа опеки и попечительства опекун или попечитель вправе ежемесячно расходовать на содержание подопечного его денежные средства в пределах установленной величины прожиточного минимума на душу населения в целом по России.

Опекун не вправе без предварительного разрешения органа опеки и попечительства совершать, а попечитель — давать согласие на совершение сделок по отчуждению, а также любых других сделок, влекущих уменьшение имущества подопечного (обмен, дарение, сдача в наем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог).

Опекун, попечитель, их супруги и близкие родственники не вправе совершать сделки с подопечным, за исключением передачи имущества подопечному в качестве дара (ст. 37 ГК РФ).

Семейным кодексом определен перечень прав детей, находящихся под опекой или попечительством, в частности:

- право на воспитание в семье опекуна (попечителя);
- право на заботу со стороны опекуна (попечителя), совместное с ним проживание и другие права (ст. 148 СК РФ).

Опекуны и попечители ребенка имеют право и обязаны воспитывать ребенка, заботиться о его здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии.

При наличии уважительных причин (болезнь, изменение имущественного положения, отсутствие взаимопонимания с подопечным и т.п.) опекун или попечитель может быть освобожден от исполнения им своих обязанностей по его просьбе (ст. 39 ГК РФ).

В случаях ненадлежащего выполнения опекуном или попечителем лежащих на нем обязанностей, в том числе при использовании им опеки или попечительства в корыстных целях или при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи, орган опеки и попечительства может отстранить опекуна или попечителя от исполнения этих обязанностей и принять необходимые меры для привлечения виновного гражданина к установленной законом ответственности (ст. 39 ГК РФ).

Прекращение опеки (попечительства). Опека и попечительство прекращаются в случае смерти опекуна, попечителя или подопечного; по истечении срока действия акта о назначении опекуна или попечителя; при освобождении или отстранении опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей. Кроме того, опека и попечительство над совершеннолетними гражданами прекращаются в случаях вынесения судом решения о признании подопечного дееспособным или отмены ограничений его дееспособности по заявлению опекуна, попечителя или органа опеки и попечительства.

По достижении малолетним подопечным 14 лет опека над ним прекращается, а гражданин, осуществлявший обязанности опекуна, становится попечителем несовершеннолетнего без дополнительного решения об этом.

Попечительство над несовершеннолетним прекращается без особого решения по достижении несовершеннолетним подопечным 18 лет, а также при вступлении его в брак и в других случаях приобретения им полной дееспособности до достижения совершеннолетия.

§ 6. Государственная поддержка и защита семьи в РФ

Учитывая важнейшие функции семьи в воспроизводстве населения, социализации личности, в поддержке материального и морального положения членов общества, государство обеспечивает поддержку семейных отношений. Государственная поддержка основана

на положениях ст. 38 Конституции РФ: «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства» (ч. 1). Основываясь на этой норме, государство обеспечивает регулирование семейных отношений, определяя взаимные права и обязанности супругов, родителей и детей (разделы III, IV и V Семейного кодекса РФ).

Материальная поддержка семьи состоит в выплате различного рода пособий (по беременности и родам, по случаю рождения ребенка, по уходу за ребенком — как за больным, так и до достижения им определенного возраста — 1,5 лет), о чем уже было сказано в предыдущем параграфе. Кроме того, трудовое законодательство предусматривает ряд льгот для несовершеннолетних работников, кормящих матерей, работников, имеющих больных членов семьи, и др., что также можно считать государственной поддержкой семьи.

К мерам государственной поддержки семьи относится и введенный недавно институт материнского капитала, о чем уже было сказано ранее.

Государственная поддержка семьи выражена и в налоговом законодательстве. Налоговый кодекс предусматривает налоговый вычет при налогообложении родителей. За каждого ребенка из налогооблагаемого дохода родителей вычитается установленная законом сумма. Единственному родителю при этом вычет предоставляется в двойном размере. Такой вычет предоставляется не только родителям, но и опекунам, попечителям, приемным родителям, а также супругам указанных лиц (ст. 218 Налогового кодекса РФ).

Действующее законодательство содержит нормы, направленные на защиту неполных и многодетных семей. Такая защита осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ № 431 1992 г. «О мерах по социальной поддержке многодетных семей», предусматривающим скидку в размере не ниже 30% установленной платы за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией или стоимости топлива — в сельской местности; бесплатную выдачу лекарств, приобретаемых по рецептам врачей для детей в возрасте до шести лет; бесплатный проезд на внутригородском транспорте и автобусах пригородного сообщения, бесплатное питание для учащихся общеобразовательных школ, бесплатное обеспечение школьной формой по нормативам, бесплатное посещение музеев, парков культуры и отдыха, выставок — один раз в месяц и другие льготы.

В определенной мере государственной поддержкой в сфере семьи, материнства и детства можно считать создание правовых основ для приемных семей.

Приемная семья — это одна из форм воспитания несовершеннолетних детей, оставшихся без попечения родителей. Это новый институт семейного права, введенный Семейным кодексом РФ 1996 г. Приемной семьей признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем, на срок, указанный в этом договоре.

Порядок создания приемной семьи и передачи детей в такие семьи детально регулируется постановлением Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан».

На воспитание в приемную семью передается ребенок, оставшийся без попечения родителей. При рассмотрении вопроса о возможности лиц (лица) стать приемными родителями (приемным родителем) орган опеки и попечительства принимает во внимание их личностные качества, состояние здоровья, способность к исполнению обязанностей по воспитанию ребенка, взаимоотношения с другими членами семьи, проживающими совместно с ними. При передаче ребенка на воспитание в приемную семью орган опеки и попечительства руководствуется интересами ребенка. Передача ребенка в приемную семью осуществляется с учетом его мнения. Передача в приемную семью ребенка, достигшего 10 лет, осуществляется только с его согласия. Дети, являющиеся родственниками, передаются в одну приемную семью, за исключением случаев, когда они не могут воспитываться вместе. При передаче ребенка на воспитание в семью выплачивается единовременное пособие, размер которого первоначально составлял 8000 рублей и периодически индексировался. В 2012 г. он составлял 12 405,32 руб.¹ Кроме того, выплачиваются ежемесячные пособия в соответствии с законами субъектов РФ.

Количество детей в приемной семье, включая родных и усыновленных детей, не должно превышать 8 человек.

Приемные родители являются законными представителями принятого на воспитание ребенка и вправе выступать в защиту его прав и законных интересов в любых отношениях без специального полномочия.

¹ Действующую величину этого пособия можно узнать в справочных правовых системах «КонсультантПлюс» или «Гарант».

Дети, переданные в приемную семью, сохраняют право на причитающиеся им алименты, пенсию, пособия и другие социальные выплаты, а также право собственности на жилое помещение или право пользования жилым помещением; при отсутствии жилого помещения имеет право на предоставление ему жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством.

Государственная защита брака и семьи осуществляется также через деятельность судов при разводе, разделе имущества, установлении алиментов и т.п.

Общественная поддержка семьи осуществляется через систему негосударственных организаций и фондов.

§ 7. Свобода совести и религиозные объединения в России

Согласно ст. 14 Конституции РФ Россия является светским государством. Следовательно, здесь не может быть никакой официально признаваемой религии. На этой основе строится регулирование статуса религиозных объединений.

Правовое положение религиозных объединений регулируется Федеральным законом № 125/1997 «О свободе совести и религиозных объединениях» и некоторыми иными нормативно-правовыми актами.

Статья 3 названного Закона устанавливает: «В Российской Федерации гарантируются свобода совести и свобода вероисповедания, в том числе право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними».

В соответствии с российским законодательством религиозным объединением в РФ признается «добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей» (ч. 1 ст. 6).

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций (ч. 2 ст. 6).

Религиозной группой признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и

распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Помещения и необходимое для деятельности религиозной группы имущество предоставляются в пользование группы ее участниками.

Руководство религиозной группы в письменной форме уведомляет о начале деятельности этой группы орган, осуществляющий государственную регистрацию религиозной организации. Уведомление о продолжении деятельности религиозной группы представляется не реже одного раза в три года (ст. 7 ФЗ).

Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан РФ, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории России, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица.

Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы своей деятельности подразделяются на местные и централизованные.

Местной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста восемнадцати лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении.

Централизованной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций. К централизованным относятся также учреждение или организация, созданные централизованной религиозной организацией в соответствии со своим уставом, имеющие цель и признаки, присущие такого рода организациям, в том числе руководящий либо координирующий орган или учреждение, а также духовная образовательная организация.

Централизованная религиозная организация, структуры которой действовали на территории РФ на законных основаниях на протяжении не менее пятидесяти лет на момент обращения указанной религиозной организации с заявлением о государственной регистрации, вправе использовать в своих наименованиях слова «Россия», «российский» и производные от них.

Закон определяет, кто может и кто не может быть учредителем или участником религиозных организаций (ст. 9).

Религиозная организация действует на основании устава, который утверждается ее учредителями или централизованной религиозной организацией и должен отвечать требованиям гражданского законодательства РФ.

Для приобретения статуса юридического лица религиозные организации должны быть зарегистрированы в органах юстиции соответствующего уровня.

В регистрации может быть отказано в случае нарушения норм законодательства. Такой отказ может быть обжалован в суд.

В отношении религиозных обрядов и церемоний закон устанавливает следующее. Религиозные организации вправе основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества).

Богослужения, другие религиозные обряды и церемонии беспрепятственно совершаются в культовых зданиях и сооружениях и на относящихся к ним территориях, в иных местах, предоставленных религиозным организациям для этих целей, в местах паломничества, в учреждениях и на предприятиях религиозных организаций, на кладбищах и в крематориях, а также в жилых помещениях. В иных местах публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии осуществляются в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций.

Религиозные организации вправе проводить религиозные обряды в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, по просьбам находящихся в них граждан в помещениях, специально выделяемых администрацией для этих целей. Командование воинских частей с учетом требований воинских уставов не должно препятствовать участию военнослужащих в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях.

Религиозные организации вправе осуществлять благотворительную деятельность, в том числе путем учреждения благотворительных организаций.

Ликвидация религиозных организаций осуществляется по решению их учредителей или органа, уполномоченного на то уставом религиозной организации, или по решению суда.

Основаниями для ликвидации религиозной организации и запрета на деятельность религиозной организации или религиозной группы в судебном порядке являются:

- нарушение общественной безопасности и общественного порядка;
- действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности;
- принуждение к разрушению семьи;
- посягательство на личность, права и свободы граждан;
- нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе использованием в связи с их религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением развратных и иных противоправных действий;
- склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии;
- воспрепятствование получению обязательного образования;
- принуждение членов и последователей религиозного объединения и иных лиц к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения;
- воспрепятствование угрозой причинения вреда жизни, здоровью, имуществу, если есть опасность реального ее исполнения, или применения насильственного воздействия, другими противоправными действиями выходу гражданина из религиозного объединения;
- побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий.

Обращаться в суд с представлением о ликвидации религиозной организации либо о запрете деятельности религиозной организации или религиозной группы могут органы прокуратуры РФ, органы юстиции, а также органы местного самоуправления.

ГЛАВА 39. Характеристика отдельных видов юридической ответственности в РФ

§ 1. Уголовная ответственность

Единственным источником уголовного права в России является Уголовный кодекс РФ (далее по тексту — УК РФ), введенный в действие с 1 января 1997 г. Он устанавливает основания и принципы уголовной ответственности, определяет составы преступлений, а также виды наказаний и иные меры уголовно-правового характера, применяемые за совершение преступных деяний.

Основанием уголовной ответственности является совершение преступления, под которым понимается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным кодексом под угрозой наказания (ст. 14 УК РФ).

В УК РФ все преступления в зависимости от характера и степени общественной опасности деяния делятся на преступления небольшой тяжести, средней тяжести, тяжкие, особо тяжкие.

К преступлениям небольшой тяжести относятся умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы.

К преступлениями средней тяжести относятся умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание не превышает пяти лет лишения свободы, и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание превышает три года лишения свободы.

Тяжкими признаются умышленные преступления, за совершение которых максимальное наказание не превышает десяти лет лишения свободы.

Особо тяжкими преступлениями признаются только умышленно совершенные деяния, влекущие наказание в виде лишения свободы на срок свыше десяти лет или более строгое наказание.

С учетом фактических обстоятельств преступления и степени его общественной опасности суд вправе при наличии смягчающих наказание обстоятельств и при отсутствии отягчающих наказание обсто-

ятельств изменить категорию преступления на менее тяжкую, но не более чем на одну категорию преступления.

В зависимости от форм вины выделяются умышленные преступления и совершенные по неосторожности.

Уголовная ответственность характеризуется также особенностями круга лиц, подлежащих ответственности. Прежде всего уголовную ответственность несут только физические лица, но не юридические. Согласно ст. 19 УК РФ уголовной ответственности подлежит только вменяемое физическое лицо, достигшее возраста, установленного уголовным законом. Такой возраст составляет 16 лет. В то же время закон предусматривает возможность возложения уголовной ответственности на лиц, достигших четырнадцатилетнего возраста, за совершение определенных УК РФ преступлений, в частности, за убийство (ст. 105), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111), умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст. 112), похищение человека (ст. 126), изнасилование (ст. 131), насильственные действия сексуального характера (ст. 132), кражу (ст. 158), грабеж (ст. 161), разбой (ст. 162), вымогательство (ст. 163), неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения (ст. 166), умышленные уничтожение или повреждение имущества при отягчающих обстоятельствах (часть вторая ст. 167), террористический акт (ст. 205), захват заложника (ст. 206), заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст. 207), хулиганство при отягчающих обстоятельствах (часть вторая ст. 213), вандализм (ст. 214), хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (ст. 226), хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ (ст. 229), приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения (ст. 267) и иные, указанные в статье 20 УК РФ.

Имеют особенности и обстоятельства, исключающие уголовную ответственность. Наряду с невменяемостью, крайней необходимостью и необходимой обороной Уголовный кодекс РФ включает в число таких обстоятельств также:

- причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление, если иными средствами задержать такое лицо не представлялось возможным и при этом не было допущено превышения необходимых для этого мер (ст. 38);
- причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам в результате физического принуждения, если вследствие такого принуждения лицо не могло руководить своими действиями (бездействием) (ст. 40);

- причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели (ст. 41). Риск признается обоснованным, если указанная цель не могла быть достигнута не связанными с риском действиями (бездействием) и лицо, допустившее риск, предприняло достаточные меры для предотвращения вреда охраняемым уголовным законом интересам;
- причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам лицом, действующим во исполнение обязательных для него приказа или распоряжения. Уголовную ответственность за причинение такого вреда несет лицо, отдавшее незаконные приказ или распоряжение (ст. 42).

Уголовный кодекс России предусматривает новые основания освобождения от уголовной ответственности. К числу таких оснований относятся:

- деятельное раскаяние, выражающееся в добровольной явке с повинной лица, впервые совершившего преступление небольшой или средней тяжести, если это лицо способствовало раскрытию преступления, возместило причиненный ущерб или иным образом загладило причиненный вред. Вследствие деятельного раскаяния лицо, совершившее преступление, утрачивает общественную опасность (ст. 75);
- примирение с потерпевшим и заглаживание причиненного ему вреда со стороны лица, впервые совершившего преступление небольшой или средней тяжести (ст. 76).

УК РФ определяет также основания освобождения от ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (ст. 76.1).

Еще одним основанием освобождения от уголовной ответственности является истечение сроков давности. Законом предусмотрены предельные сроки, по истечении которых лицо, совершившее преступление, не может быть привлечено к ответственности. Сроки составляют от двух лет (после совершения преступления небольшой тяжести) до пятнадцати лет после совершения особо тяжкого преступления.

Своеобразие уголовной ответственности выражено в применяемых санкциях. Уголовная ответственность выражается в применении наказаний в связи с совершением преступления. **Под наказанием в уголовном законе понимается мера государственного принуждения, назначаемая по приговору суда лицу, признанному виновным в совершении преступления, и заключающаяся в предусмотренных Уголовным кодексом лишении или ограничении прав и свобод этого лица** (ст. 43

УК РФ). Закон устанавливает следующие цели применения наказаний: восстановление социальной справедливости, исправление осужденного, предупреждение совершения новых преступлений.

УК РФ закрепляет перечень видов наказаний:

- штраф;
- лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград;
- обязательные работы;
- исправительные работы;
- ограничение по военной службе;
- ограничение свободы;
- принудительные работы;
- арест;
- содержание в дисциплинарной воинской части;
- лишение свободы на определенный срок;
- пожизненное лишение свободы;
- смертная казнь (ст. 44).

Наказания характеризуются следующими признаками; устанавливаются только уголовным законом, назначаются только обвинительным приговором суда, назначаются только судом от имени государства в целом, заключают в себе государственную негативную оценку содеянного, порождают состояние судимости.

В целях дифференциации ответственности закон предусматривает возможность назначения одновременно нескольких видов наказаний за совершение одного преступления. В зависимости от сочетания друг с другом выделяются основные и дополнительные виды наказаний, а также смешанные. К **основным наказаниям** относятся такие наказания, которые назначаются в качестве самостоятельных мер государственного принуждения и не могут сочетаться друг с другом. К числу основных относятся: обязательные работы, исправительные работы, ограничение по военной службе, принудительные работы, арест, содержание в дисциплинарной воинской части, лишение свободы на определенный срок, пожизненное лишение свободы, смертная казнь.

Дополнительные наказания служат дополнительной мерой принуждения, усиливающей ответственность. Они назначаются только в сочетании с основными наказаниями и не могут применяться в качестве самостоятельных. Дополнительными наказаниями являются: лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград.

Смешанные наказания могут применяться и в качестве основных, и в качестве дополнительных — штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, ограничение свободы.

Рассмотрим виды наказаний более подробно.

Штраф — это денежное взыскание, назначаемое в пределах, установленных уголовным законом. Штраф устанавливается в размере от пяти тысяч до пяти миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух недель до пяти лет либо исчисляется в величине, кратной стоимости предмета или сумме коммерческого подкупа или взятки. Штраф, исчисляемый исходя из величины, кратной сумме коммерческого подкупа или взятки, устанавливается в размере до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не может быть менее двадцати пяти тысяч рублей и более пятисот миллионов рублей.

Закон устанавливает, что с учетом возможности получения осужденным заработной платы или иного дохода суд может назначить штраф с рассрочкой выплаты определенными частями на срок до пяти лет (ст. 46 УК РФ).

Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью состоит в запрещении занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью.

Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания. Однако в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок до двадцати лет в качестве дополнительного вида наказания (к таким случаям относится, например, изнасилование при отягчающих обстоятельствах) (ст. 47).

Лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград применяется в качестве дополнительного наказания при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления с учетом личности виновного (ст. 48).

Обязательные работы заключаются в выполнении осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ, вид которых определяется органами мест-

ного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями. Они устанавливаются на срок от шестидесяти до четырехсот восьмидесяти часов и отбываются не свыше четырех часов в день.

Обязательные работы не назначаются лицам, признанным инвалидами I группы, беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, а также военнослужащим рядового и сержантского состава, в том числе проходящим службу по контракту, если они не отслужили установленного законом срока службы по призыву (ст. 49).

Исправительные работы назначаются на срок от двух месяцев до двух лет и отбываются по основному месту работы. Если осужденный не имеет основного места работы, то данное наказание отбывается в местах, определяемых органом местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного. Из заработка осужденного удерживается в доход государства от 5 до 20% (размер устанавливает суд). Исправительные работы не назначаются тем же лицам, в отношении которых действует запрет назначения обязательных работ (ст. 50).

Ограничение по военной службе назначается осужденным военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, на срок от трех месяцев до двух лет с удержанием из денежного содержания осужденного в доход государства до 20%. Во время отбывания этого наказания осужденный не может быть повышен в должности, воинском звании, а срок наказания не засчитывается в срок выслуги лет для присвоения очередного воинского звания. Ограничения по военной службе могут также назначаться военнослужащим вместо исправительных работ (ст. 51).

Ограничение свободы заключается в установлении судом осужденному определенных ограничений: не покидать жилище в определенное время суток, не посещать определенные места, не выезжать за пределы территории муниципального образования, не изменять место жительства, работы или учебы без согласия специализированного государственного органа. При этом осужденный обязан являться в специализированный орган надзора от одного до четырех раз в месяц для регистрации.

Ограничение свободы назначается на срок от двух месяцев до четырех лет в качестве основного вида наказания за преступления небольшой или средней тяжести, а также на срок от шести месяцев до двух лет в качестве дополнительного вида наказания.

Ограничение свободы не назначается военнослужащим, иностранным гражданам, лицам без гражданства, а также лицам, не

имеющим места постоянного проживания на территории РФ (ст. 53).

Принудительные работы применяются как альтернатива лишению свободы в случаях, предусмотренных статьями Особенной части УК РФ, за совершение преступлений небольшой или средней тяжести либо за впервые совершенное тяжкое преступление. Если суд придет к выводу о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания в виде лишения свободы, то последнее заменяется принудительными работами, кроме случаев, когда назначенный срок лишения свободы превышает пять лет.

Принудительные работы назначаются на срок от двух месяцев до пяти лет и заключаются в привлечении осужденного к труду в местах, определяемых учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы, с удержанием из заработной платы осужденного в доход государства от 5 до 20% (ст. 53.1).

Арест заключается в содержании осужденного в условиях строгой изоляции от общества и устанавливается на срок от одного до шести месяцев. В случае замены обязательных работ или исправительных работ арестом он может быть назначен на срок менее одного месяца. Арест не назначается лицам, не достигшим к моменту вынесения судом приговора шестнадцатилетнего возраста, а также беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет. Военнослужащие отбывают арест на гауптвахте (ст. 54).

Содержание в дисциплинарной воинской части назначается военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, а также военнослужащим, проходящим военную службу по контракту на должностях рядового и сержантского состава, если они на момент вынесения судом приговора не отслужили установленного законом срока службы по призыву. Это наказание устанавливается на срок от трех месяцев до двух лет в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части Уголовного кодекса РФ за совершение преступлений против военной службы, а также в случаях, когда характер преступления и личность виновного свидетельствуют о возможности замены лишения свободы на срок не свыше двух лет содержанием осужденного в дисциплинарной воинской части на тот же срок (ст. 55).

Лишение свободы заключается в изоляции осужденного от общества путем направления его в колонию-поселение, помещения в воспитательную колонию, лечебное исправительное учреждение или в исправительную колонию общего, строгого или особого режима либо в тюрьму.

Различаются две разновидности этого наказания — лишение свободы на определенный срок и пожизненное лишение свободы.

Лишение свободы устанавливается на срок от двух месяцев до двадцати лет. В случае частичного или полного сложения сроков лишения свободы при назначении наказаний по совокупности преступлений максимальный срок лишения свободы не может быть более двадцати пяти лет, а по совокупности приговоров — более тридцати лет (ст. 56).

В случае совершения преступлений террористической направленности, угона воздушного, водного судна или железнодорожного подвижного состава, посягательства на жизнь государственного или общественного деятеля или насильственный захват власти при назначении наказаний по совокупности преступлений максимальный срок лишения свободы увеличивается до тридцати лет, а по совокупности приговоров — до тридцати пяти лет¹.

Пожизненное лишение свободы устанавливается за совершение особо тяжких преступлений, посягающих на жизнь, или особо тяжких преступлений против здоровья населения и общественной нравственности, общественной безопасности, половой неприкосновенности несовершеннолетних, не достигших четырнадцатилетнего возраста. Пожизненное лишение свободы не назначается женщинам, а также лицам, совершившим преступления в возрасте до восемнадцати лет, и мужчинам, достигшим к моменту вынесения судом приговора шестидесятипятилетнего возраста (ст. 57).

Смертная казнь устанавливается как исключительная мера наказания только за особо тяжкие преступления, посягающие на жизнь. Смертная казнь не назначается женщинам, а также лицам, совершившим преступления в возрасте до восемнадцати лет, и мужчинам, достигшим к моменту вынесения судом приговора шестидесятипятилетнего возраста. В порядке помилования смертная казнь может быть заменена пожизненным лишением свободы или лишением свободы на срок двадцать пять лет (ст. 59 УК РФ).

Кроме того, смертная казнь не может быть применена к лицу, выданному России иностранным государством для уголовного преследования, если в этом государстве смертная казнь за совершение данного преступления не предусмотрена или неприменение смертной казни являлось условием выдачи.

Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. до введения на всей территории РФ суда с участием при-

¹ Следует отметить, что к лицам, совершившим такого рода преступления, сроки давности не применяются (часть пятая статьи 78 УК РФ).

сяжных заседателей наказание в виде смертной казни назначаться не могло. А после введения суда с участием присяжных заседателей на всей территории РФ (с 1 января 2010 г.) Конституционный Суд РФ в своем определении от 19 ноября 2009 г. установил, что это не открывает возможность применения смертной казни, в том числе по обвинительному приговору, вынесенному на основании вердикта присяжных заседателей.

При назначении уголовного наказания учитываются характер и степень общественной опасности преступления и личность виновного, в том числе обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание. К обстоятельствам, смягчающим наказание, относятся: совершение впервые преступления небольшой тяжести вследствие случайного стечения обстоятельств; несовершеннолетие виновного; беременность; наличие малолетних детей у виновного; явка с повинной и другие обстоятельства, предусмотренные ст. 61 УК РФ. Кроме того, могут учитываться в качестве смягчающих и иные обстоятельства, не предусмотренные уголовным законом.

К обстоятельствам, отягчающим наказание, относятся только те обстоятельства, которые предусмотрены ст. 63 УК РФ: рецидив преступлений; наступление тяжких последствий в результате совершения преступления; особо активная роль в совершении преступления; привлечение к совершению преступления лиц, не достигших возраста уголовной деликтоспособности, и иные.

Особенности уголовной ответственности несовершеннолетних. Несовершеннолетними в сфере уголовного права являются лица, которым ко времени совершения преступления исполнилось 14, но не исполнилось 18 лет. Особенности их ответственности проявляются в принципиальном подходе к несовершеннолетним как к субъектам ответственности (гуманизм); в особенностях назначаемых им мер наказания; в порядке назначения и отбывания наказания, а также освобождения от наказания.

Принцип гуманизма уголовного законодательства находит свое выражение в общем подходе к несовершеннолетним. Так, сам факт совершения преступления несовершеннолетним рассматривается как смягчающее наказание обстоятельство (подп. «б» ч. 1 ст. 61 УК РФ).

Принципиально важным является положение уголовного закона о том, что несовершеннолетним, совершившим преступления, может быть назначено наказание либо к ним могут быть применены принудительные меры воспитательного воздействия, что также является проявлением гуманного отношения к данным субъектам ответственности.

К несовершеннолетним могут применяться не все виды наказаний, а лишь отдельные из них, перечень видов таких наказаний закреплён в ст. 88 УК РФ: штраф; лишение права заниматься определённой деятельностью; обязательные работы; исправительные работы; ограничение свободы; лишение свободы на определённый срок.

Размер штрафа ограничен пределами от одной тысячи до пятидесяти тысяч рублей или размером заработной платы (иного дохода) несовершеннолетнего за период от двух недель до шести месяцев. При отсутствии у несовершеннолетнего самостоятельного заработка или имущества, на которое может быть обращено взыскание, штраф может взыскиваться с его родителей или иных законных представителей с их согласия.

Обязательные работы ограничены сроком от сорока до ста шестидесяти часов и исполняются в свободное от учебы или основной работы время. Ежедневная продолжительность работ составляет два часа — для лиц в возрасте до пятнадцати лет и три часа — для лиц в возрасте от пятнадцати до шестнадцати лет.

Максимальный срок исправительных работ, назначаемых несовершеннолетним, составляет один год.

Ограничение свободы назначается несовершеннолетним осуждённым в виде основного наказания на срок от двух месяцев до двух лет.

Лишение свободы назначается несовершеннолетним на срок не свыше десяти лет, а совершившим преступление в возрасте до шестнадцати лет — не свыше шести лет. Низший предел данного наказания, назначаемого несовершеннолетним за совершение тяжкого либо особо тяжкого преступления, сокращается наполовину и отбывается в воспитательных колониях общего или усиленного режима.

Несовершеннолетние лица, впервые совершившие преступление небольшой или средней тяжести, могут быть вообще освобождены от уголовной ответственности, и вместо мер наказания к ним могут применяться принудительные меры воспитательного воздействия. К числу таких мер относятся:

- а) предупреждение;
- б) передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, либо специализированного государственного органа;
- в) возложение обязанности загладить причиненный вред;
- г) ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего.

Условно-досрочное освобождение несовершеннолетних от отбывания наказания применяется на более льготных условиях, чем в от-

ношении взрослых, т.е. после отбытия от одной трети до двух третей срока исправительных работ или лишения свободы, в то время как в отношении взрослых такое освобождение применяется после отбытия ими от половины до трех четвертей срока наказания.

Освобождение несовершеннолетних от уголовной ответственности или от отбывания наказания в связи с истечением сроков давности также осуществляется на льготных условиях. Установленные сроки давности сокращаются наполовину (ст. 78, 83 и 94 УК РФ).

В отношении несовершеннолетних сокращены и сроки погашения судимости, составляющие:

- шесть месяцев — после отбытия или исполнения наказания более мягкого, чем лишение свободы;
- один год — после отбытия лишения свободы за преступление небольшой или средней тяжести;
- три года — после отбытия лишения свободы за тяжкое или особо тяжкое преступление.

§ 2. Административная ответственность

Административная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности и обладает всеми признаками, присущими юридической ответственности. В то же время она имеет и ряд специфических черт, отличающих ее от уголовной и других видов ответственности. Особенности административной ответственности состоят в ее основании, характере санкций, порядке их применения. В РФ законодательство об административных правонарушениях включает Кодекс РФ об административных правонарушениях и законы субъектов РФ об административных правонарушениях¹.

Основанием административной ответственности является совершение **административного правонарушения**, под которым понимается *противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом об административных правонарушениях РФ (далее по тексту — КоАП РФ) или законами субъектов РФ установлена административная ответственность* (ст. 2.1 КоАП РФ).

Перечень административных правонарушений закреплён и в КоАП РФ, и в законах субъектов РФ об административной ответ-

¹ Например, в Москве действует Кодекс города Москвы об административных правонарушениях 2007 г. Аналогичные кодексы приняты и в некоторых других субъектах РФ.

ственности. В этом состоит одна из особенностей административной ответственности, а именно: множественность актов, содержащих составы административных правонарушений. В то же время виды административных наказаний и правила их применения могут устанавливаться только федеральным законом (ст. 1.3. КоАП РФ).

Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений. Перечень административных наказаний закреплён в ст. 3.2 КоАП РФ:

- предупреждение;
- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности;
- обязательные работы;
- административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

В отношении юридического лица могут применяться только предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения и административное приостановление деятельности.

Предупреждение и административный штраф могут устанавливаться как федеральным законом, так и законами субъектов РФ, остальные — только КоАП РФ.

Основные и дополнительные административные наказания.

Предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права в виде права управления транспортным средством, а также административное

выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания.

Лишение специального права в виде права управления транспортным средством применяется в качестве дополнительного административного наказания за совершение административных правонарушений в сфере дорожного движения, связанных с употреблением алкогольных напитков, наркотических или психотропных веществ (ст. 3.3 КоАП РФ).

Краткая характеристика административных наказаний.

Предупреждение — мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме. Предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного или растительного мира, окружающей среде, безопасности государства, а также при отсутствии имущественного ущерба (ст. 3.4 КоАП РФ).

Административный штраф. Административный штраф является денежным взысканием и выражается в рублях. Его минимальный размер составляет 100 рублей. Максимальные размеры штрафа различны в отношении граждан, должностных лиц и юридических лиц. Административный штраф может также выражаться в величине, кратной стоимости предмета административного правонарушения, сумме неуплаченных налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, иного незаконно полученного дохода. Административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы (часть шестая ст. 3.5 КоАП РФ).

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения — принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей. Конфискация назначается судьей.

Конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к

лицам, для которых охота или рыболовство являются основным законным источником средств к существованию.

Не является при этом конфискацией изъятие из незаконного владения правонарушителя орудия совершения или предмета административного правонарушения, подлежащих возвращению их законному собственнику либо находившихся в противоправном владении правонарушителя (например, изъятых из оборота) и подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению (ст. 3.7 КоАП РФ).

Лишение специального права (права управления транспортным средством, права охоты) назначается судьей на срок от одного месяца до трех лет.

Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся.

Лишение специального права в виде права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию, за исключением случаев нарушения установленных сроков охоты (ст. 3.8 КоАП РФ).

Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до пятнадцати суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции либо за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах — до тридцати суток. Административный арест назначается судьей.

Административный арест не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, несовершеннолетним, инвалидам I и II групп, а также военнослужащим и лицам, призванным на военные сборы, сотрудникам органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, Государственной пожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотиков и таможенных органов (ст. 3.9 КоАП РФ).

Административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных лиц через

Государственную границу РФ за пределы РФ, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из РФ. Данный вид наказания назначается судьей, а в случае совершения административного правонарушения при въезде в РФ — соответствующими должностными лицами.

Административное выдворение за пределы РФ не может применяться к военнослужащим — иностранным гражданам (ст. 3.10 КоАП РФ).

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности государственной гражданской службы (как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ), должности муниципальной службы, занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг либо подготовку спортсменов и организацию спортивных мероприятий.

Дисквалификация назначается судьей на срок от шести месяцев до трех лет (ст. 3.11 КоАП РФ).

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административное приостановление деятельности назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до 90 суток (ст. 3.12 КоАП РФ).

Обязательные работы заключаются в выполнении правонарушителем (физическим лицом) в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Данное наказание назначается судьей на срок от двадцати до двух-

сот часов и отбывается не более четырех часов в день. Максимальное время обязательных работ может быть по письменному заявлению правонарушителя увеличено до восьми часов в день для отбывания их в выходные дни или дни, когда правонарушитель не занят на основной работе, службе или учебе (ст. 3.13 и 32.13 КоАП РФ).

Обязательные работы не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданами, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов (ст. 3.13 КоАП РФ).

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения заключается во временном запрете гражданину на посещение таких мест в дни проведения официальных спортивных соревнований и устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Данное наказание назначается судьей и устанавливается на срок от шести месяцев до семи лет (ст. 3.14 КоАП РФ).

Административные взыскания налагаются в пределах, установленных законом. При этом учитываются характер совершенного правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, а также обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

Обстоятельствами, смягчающими ответственность, являются: чистосердечное раскаяние виновного, совершение правонарушения несовершеннолетним, совершение правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей ребенка в возрасте до одного года, и иные обстоятельства, перечисленные в ст. 4.2. КоАП РФ. Орган или должностное лицо, рассматривающие дело, могут признать смягчающими и другие обстоятельства, не указанные в законе.

К обстоятельствам, отягчающим ответственность, относятся: продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его; повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному взысканию; совершение правонарушения лицом, ранее совершившим преступления; вовлечение несовершеннолетнего в правонарушение; совершение правонарушения группой лиц либо в условиях стихийного бедствия или других чрезвычайных обстоятельств, а также в состоянии опьянения (послед-

нее обстоятельство в зависимости от характера правонарушения может не признаватьсяотягчающим органом или должностным лицом, налагающим взыскание). Согласно ст. 4.3 КоАП РФ Кодексом могут быть предусмотрены иные обстоятельства, отягчающие административную ответственность за совершение отдельных правонарушений.

КоАП РФ устанавливает срок давности привлечения к административной ответственности. По общему правилу административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения или со дня его обнаружения (при продолжающемся правонарушении), а по делам, рассматриваемым судьей, — трех месяцев. Однако за отдельные виды правонарушений, перечисленных в ст. 4.5 КоАП РФ, наказание может налагаться в течение года со дня совершения, двух лет или даже шести лет (в последнем случае — за нарушение законодательства о противодействии терроризму и коррупции).

Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления (ст. 4.6. КоАП РФ).

Отличительной особенностью административной ответственности по сравнению с уголовной является круг субъектов, правомочных рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях. Если уголовные наказания назначаются только по обвинительному приговору суда, то административные взыскания налагаются весьма значительным кругом субъектов, перечень которых закреплен в гл. 23 КоАП РФ. Таких органов насчитывается более 70.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, рассматриваются: судьями (мировыми судьями); комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурными подразделениями и территориальными органами, а также иными государственными органами, уполномоченными на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, рассматриваются: мировыми судьями; комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов РФ, а также административными комиссиями,

иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ (ст. 22.1 КоАП РФ).

В целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения постановления по делу уполномоченными на то лицами могут применяться меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, такие, как:

- доставление;
- административное задержание;
- личный досмотр, досмотр вещей и транспортных средств, находящихся при физическом лице;
- осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов;
- изъятие вещей и документов;
- отстранение от управления транспортным средством;
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- привод;
- временный запрет деятельности;
- залог за арестованное судно;
- помещение в специальные учреждения иностранцев, подлежащих административному выдворению (ст. 27.1 КоАП РФ).

Доставление в милицию, служебное помещение органа местного самоуправления, в помещение военной комендатуры и иные служебные помещения применяется в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления правонарушения (ст. 27.2 КоАП РФ).

Административное задержание применяется для обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановления по делу. Срок административного задержания составляет три часа, а в связи с совершением отдельных видов административных правонарушений — 48 часов (ст. 27.5 КоАП РФ).

Дела об административных правонарушениях рассматриваются в течение 15 суток со дня получения соответствующим органом (должностным лицом) протокола об административных правонарушениях. Судье дело рассматривается в двухмесячный срок со дня получения протокола об административном правонарушении. По отдельным категориям дел (например, о нарушении законодатель-

ства о выборах) срок рассмотрения сокращается до пяти суток. Дела об административных правонарушениях, влекущих административный арест, рассматриваются в день получения протокола об административном правонарушении, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, — не позднее 48 часов с момента задержания (ст. 29.6 КоАП РФ).

§ 3. Гражданско-правовая ответственность

Главные особенности гражданско-правовой ответственности состоят в том, что она носит имущественный характер и направлена на компенсацию причиненных кредитору убытков, т.е. наступает прежде всего перед кредитором, а не только перед государством, как, например, уголовная или административная ответственность. Кроме того, санкции предусматриваются не только законодательством, но и договором.

Основанием гражданско-правовой ответственности является неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных договором либо иное причинение вреда в результате противоправного действия, не связанного с нарушением договора.

Мерами гражданско-правовой ответственности являются гражданско-правовые санкции, т.е. предусмотренные законом имущественные меры государственно-принудительного характера, применяемые судом к правонарушителю с целью компенсации имущественных потерь потерпевшего и возлагающие на правонарушителя неблагоприятные имущественные последствия правонарушения¹.

Гражданско-правовые санкции носят преимущественно компенсационный характер, т.е. направлены на возмещение потерпевшей стороне понесенных ею имущественных потерь. В соответствии с законом должник обязан возместить кредитору убытки, причиненные неисполнением или ненадлежащим исполнением им своих обязательств.

Под убытками в этом случае понимается реальный ущерб, причиненный кредитору, определяемый расходами, которые кредитор произвел или должен будет произвести для восстановления своих нарушенных прав, а также стоимостью утраченного или поврежденного имущества. Кроме того, в сумму убытков включается и так называемая упущенная выгода, т.е. неполученные доходы, которые кредитор получил бы при обычных условиях гражданского оборота,

¹ См.: Гражданское право: Учебник. Т. 1 / Отв. ред. Е.А. Суханов (использован текст, размещенный в базе данных «КонсультантПлюс»).

если бы обязательства были исполнены должником надлежащим образом (ст. 15 ГК РФ).

Наряду с компенсационными санкциями, возмещением убытков, предусмотрены также и штрафные санкции, например, **уплата неустойки** в виде штрафа (разовый платеж) или пени (длящаяся неустойка) за просрочку исполнения обязательства.

Установлено соотношение взыскания убытков и неустойки. По общему правилу убытки возмещаются в части, не покрытой неустойкой. Но законом или договором могут быть предусмотрены случаи, когда взыскивается только неустойка, но не убытки, или убытки взыскиваются в полной сумме сверх неустойки, а также случаи, когда могут быть взысканы либо неустойка, либо убытки (по выбору кредитора).

Применяются также и конфискационные санкции, например, безвозмездное изъятие имущества правонарушителя в доход государства (ст. 169 ГК РФ).

Основной функцией гражданско-правовой ответственности является компенсаторно-восстановительная. Наряду с этим имеют место и профилактическая функция, и иные¹.

Виды гражданско-правовой ответственности. По основаниям возникновения выделяют ответственность за причинение имущественного вреда и ответственность за причинение морального вреда. Ответственность за имущественные правонарушения подразделяется на договорную и внедоговорную.

Договорная ответственность наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных договором.

Внедоговорная ответственность возникает при причинении личности или имуществу вреда, не связанного с исполнением договора.

При наличии нескольких должников (причинителей вреда) ответственность может быть долевой, солидарной или субсидиарной.

Долевая ответственность выражается в том, что каждый из ответчиков несет ответственность в той доле, которая определена законом или договором. Если ни закон, ни договор не определяет такие доли, то ответчики отвечают в равных долях.

Солидарная ответственность означает совместную ответственность по обязательству всех должников, причем кредитор вправе требовать исполнения обязательств в полном объеме или частично как от всех должников совместно, так и от любого из них в отдельности. Солидарная ответственность возникает с случаях, прямо предусмотренных законом или договором. Закон устанавливает, что

¹ См.: Гражданское право: Учебник. Т. 1 / Отв. ред. Е.А. Суханов (использован текст, размещенный в базе данных «КонсультантПлюс»).

солидарная ответственность наступает при неделимости обязательства, при совместном причинении вреда. По договору поручительства поручитель и должник отвечают солидарно, если этим договором не предусмотрено иное.

Субсидиарная ответственность — это дополнительная ответственность, т.е. ответственность, возлагаемая дополнительно к ответственности другого лица, являющегося основным должником по обязательству. Кредитор вначале предъявляет требование к основному должнику и только в случае неудовлетворения своих требований или неполного удовлетворения их требования предъявляются к субсидиарному ответчику. Субсидиарная ответственность может устанавливаться законом или договором.

Общим основанием наступления ответственности должника за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства является наличие вины, кроме случаев, когда законом или договором предусмотрено иное.

Лицо, нарушившее обязательство, признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства. Доказательство отсутствия вины возлагается на лицо, нарушившее обязательство, т.е. имеет место презумпция вины причинителя вреда (часть первая и вторая ст. 401 ГК РФ).

Размер ответственности должника может быть уменьшен судом, если нарушение обязательства произошло по вине обеих сторон или сам кредитор содействовал увеличению размера убытков либо не принял разумных мер к их уменьшению.

Гражданско-правовая ответственность может наступить и независимо от вины. Это, например, ответственность в сфере предпринимательской деятельности (п. 3 ст. 401 ГК РФ), ответственность за причинение вреда источником повышенной опасности (ст. 1079 ГК РФ) или за причинение вреда незаконными действиями правоохранительных органов (ст. 1070 ГК РФ). Так, при осуществлении предпринимательской деятельности лицо, нарушившее обязательство, освобождается от ответственности, если нарушение обязательства вызвано непреодолимой силой, т.е. чрезвычайными и непредотвратимыми при данных условиях обстоятельствами (если иное не предусмотрено законом или договором)¹.

¹ К таким обстоятельствам относятся стихийные бедствия (наводнения, землетрясения, снежные лавины и т.п.) или иные обстоятельства, которые невозможно предвидеть либо предотвратить (например, забастовка докеров и т.п.).

Обратимся еще раз к *внедоговорной ответственности*. Такая ответственность может наступить вследствие причинения вреда имущественным и личным неимущественным интересам, охраняемым гражданским правом. Законодательно такая ответственность выражена через институт обязательств вследствие причинения вреда и именуется деликтной ответственностью (гл. 59 ГК РФ).

По субъектам, возмещающим причиненный вред, различаются:

Ответственность причинителя вреда. Им могут быть физические или юридические лица, в том числе государство и его органы, органы местного самоуправления, а также должностные лица названных органов.

Ответственность третьих лиц, состоящая в том, что вред возмещается не его причинителем, а иными лицами, например, юридическое лицо возмещает вред, причиненный его работником при исполнении им своих трудовых или служебных обязанностей, родители, опекуны возмещают вред, причиненный малолетними детьми или подопечными.

Ответственность за деятельность, связанную с повышенной опасностью для окружающих. Согласно ст. 1079 ГК РФ лица, использующие транспортные средства, механизмы, электроэнергию или атомную энергию, взрывчатые вещества, сильнодействующие яды и т.п., обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

Основанием ответственности рассматриваемого вида является причинение вреда имущественным или неимущественным интересам потерпевшего.

Способами возмещения вреда являются возмещение вреда в натуре, т.е. исправление поврежденной вещи или ее замена на вещь того же рода и качества; возмещение причиненных убытков; компенсация морального вреда в случаях, предусмотренных законом.

При причинении вреда здоровью гражданина возмещению подлежит утраченный заработок (или иной доход) и дополнительно понесенные расходы, вызванные повреждением здоровья (на лечение, дополнительное питание, приобретение лекарств, протезирование, санаторно-курортное лечение, приобретение специальных транспортных средств и иные расходы, предусмотренные ст. 1085 ГК РФ).

Основаниями для освобождения от возмещения причиненного вреда являются обстоятельства непреодолимой силы, а также вина потерпевшего и некоторые иные обстоятельства, указанные в законе, например, не подлежит возмещению вред, причиненный в состоянии необходимой обороны, если не были превышены ее пре-

дела. Вред, причиненный в состоянии крайней необходимости, подлежит возмещению лицом, причинившим его. Однако с учетом обстоятельств, при которых был причинен вред, суд может возложить обязанность его возмещения на третье лицо, в интересах которого действовал причинитель вреда, либо освободить полностью или частично этих лиц от возмещения вреда.

Гражданско-правовая ответственность может наступить не только в случаях, предусмотренных договором, или вследствие причинения вреда, но и в иных случаях, предусмотренных законом, например, **вследствие неосновательного обогащения**. Неосновательное обогащение состоит в том, что лицо без каких-либо оснований, предусмотренных законом, иными правовыми актами или сделкой, приобретает или сберегает имущество за счет другого лица, которое является в этом случае потерпевшим. Приобретенное или сбереженное таким способом имущество подлежит возвращению потерпевшему, а на сумму неосновательного денежного обогащения начисляются проценты за пользование чужими средствами (см. гл. 60 ГК РФ).

В юридической литературе выделяют следующие формы неосновательного приобретения или сбережения имущества:

- получение недолжного, т.е. передача потерпевшим приобретателю имущественной выгоды, которая не должна была передаваться, потому что лежащие в основе передачи сделка или иное правовое основание изначально отсутствовали, или были недействительны, или отпали впоследствии. Например, исполнение несуществующего обязательства (уплата мнимого долга) или уже прекратившегося обязательства (повторная уплата долга) и т.п.;
- сбережение имущества за счет посягательства на чужие права. Например, выпас скота на чужом земельном участке, использование чужих подъездных путей или иные формы пользования чужим имуществом без намерения приобрести его в собственность¹.

§ 4. Дисциплинарная ответственность

Главной особенностью дисциплинарной ответственности является то, что она наступает в порядке подчиненности, т.е. меры дисципли-

¹ См.: Гражданское право: Учебник. Т. II. Полумом 2. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. докт. юрид. наук, профессор Е.А. Суханов (использован текст, размещенный в базе данных «КонсультантПлюс».

нарного взыскания налагаются руководителем на подчиненного ему работника.

Основанием наступления дисциплинарной ответственности является совершение дисциплинарного проступка, заключающегося в нарушении дисциплины.

Под дисциплиной в правовом смысле понимается установленный порядок взаимоотношений между членами трудового, служебного или иного коллектива, выполняющего совместными действиями производственные, управленческие, служебные или иные задачи. Иными словами — это порядок, необходимый при всяком совместном труде, когда результаты деятельности целого коллектива зависят от четкого выполнения каждым членом своих функций. Дисциплина труда — обязательное для всех работников подчинение правилам поведения, определенным в соответствии с ТК РФ, иными законами, коллективным договором, соглашениями, трудовым договором, локальными нормативными актами, трудовым договором (ст. 189 ТК РФ).

В содержание трудовой дисциплины входит соблюдение дисциплины труда, своевременное и точное исполнение распоряжений работодателя, улучшение качества продукции, соблюдение технологической дисциплины, требований по охране труда, технике безопасности и производственной санитарии, бережное отношение к имуществу предприятия, учреждения, организации.

Трудовая дисциплина обеспечивается, в основном, двумя главными методами: методом убеждения и методом принуждения.

Метод убеждения проявляет себя в поощрении качественной и добросовестной работы. Существуют следующие виды поощрений:

- государственные награды, предусмотренные Положением о государственных наградах, утвержденным Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. (звание Героя Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия, почетные звания Российской Федерации);
- поощрения, предусмотренные ТК РФ (объявление благодарности; выплата премии; награждение ценным подарком; награждение почетной грамотой; представление к званию лучшего по профессии)¹;
- поощрения, предусмотренные Правилами внутреннего трудового распорядка и коллективными договорами (ст. 191 ТК РФ).

Работодатель либо сам применяет меры поощрения, либо выступает с ходатайством о поощрении, например, представляет к награждению государственной наградой.

¹ См. ст. 191 ТК РФ.

Метод принуждения воплощается в применении мер дисциплинарной ответственности. Действующее законодательство устанавливает два вида дисциплинарной ответственности работников — общую и специальную.

Общая дисциплинарная ответственность предусмотрена ТК РФ и распространяется на всех работников, работающих по трудовому договору. Она возлагается в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка, утверждаемыми на каждом предприятии (в учреждении или организации).

Правила внутреннего трудового распорядка организации — локальный нормативный акт организации, регламентирующий в соответствии с ТК РФ и иными федеральными законами порядок приема и увольнения работников, основные права, обязанности и ответственность сторон трудового договора, режим работы, время отдыха, применяемые к работникам меры поощрения и взыскания, а также иные вопросы регулирования трудовых отношений в организации. Эти Правила утверждаются работодателем с учетом мнения представительного органа работников организации. Правила внутреннего трудового распорядка организации, как правило, являются приложением к коллективному договору (ст. 190 ТК РФ).

Основанием применения мер дисциплинарной ответственности является совершение *дисциплинарного проступка*, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей (часть первая ст. 192 ТК РФ).

Трудовой кодекс РФ предусматривает следующие виды дисциплинарных взысканий (ст. 192):

- замечание;
- выговор;
- увольнение по предусмотренным законом основаниям.

Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания. Применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине, не допускается.

В отличие от уголовного или законодательства об административных правонарушениях трудовое законодательство не устанавливает перечень проступков с конкретной санкцией, кроме, пожалуй, увольнения, которое применяется в случаях:

- неоднократного неисполнения работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание (п. 5 ст. 81 ТК РФ);

- однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей:
 - ✓ прогул;
 - ✓ появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;
 - ✓ разглашение охраняемой законом тайны;
 - ✓ совершение по месту работы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного его уничтожения или повреждения;
 - ✓ нарушение работником требований по охране труда, повлекшее за собой тяжкие последствия либо заведомо создавшее реальную угрозу наступления таких последствий (подп. «а» — «д» п. 6 ст. 81 ТК РФ), а также другие нарушения, которые были уже рассмотрены (см. гл. 37).

ТК РФ устанавливает общие правила и порядок применения дисциплинарных взысканий (ст. 193). До применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника объяснение в письменной форме. В случае отказа работника дать указанное объяснение составляется соответствующий акт. Отказ работника дать объяснение не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее **одного месяца** со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников, и не позднее **шести месяцев** со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — не позднее **двух лет** со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику **под расписку в течение трех рабочих дней** со дня его издания. В случае отказа работника подписать указанный приказ (распоряжение) составляется соответствующий акт.

ТК РФ предусматривает возможность привлечения к дисциплинарной ответственности руководителя организации, его заместителей по требованию представительного органа работников. Работодатель обязан рассмотреть заявление представительного органа работников о нарушении руководителем организации, его заместителями трудового законодательства, условий коллективного до-

говора, соглашения и в случае, если факты нарушений подтвердились, применить к виновным дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения.

О принятых мерах сообщается представительному органу работников (ст. 195 ТК РФ).

Дисциплинарные взыскания не заносятся в трудовую книжку, кроме увольнения. Применение дисциплинарного взыскания может быть обжаловано в государственные инспекции труда или органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Применение дисциплинарного взыскания влечет определенные правовые последствия. В течение года работник считается наказанным и к нему не применяются меры поощрения (кроме снятия ранее наложенного взыскания, если такая мера установлена).

Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не был подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. До истечения этого срока работодатель имеет право снять его с работника по собственной инициативе, просьбе самого работника, ходатайству его непосредственного руководителя или представительного органа работников (ст. 194 ТК РФ).

Специальная дисциплинарная ответственность в трудовых отношениях. Следует сразу сказать, что речь идет именно о трудовом праве, поскольку специальную дисциплинарную ответственность несут служащие военизированных подразделений (обороны, внутренних дел, железнодорожных войск и т.п.).

Специальная дисциплинарная ответственность устанавливается в тех сферах трудовой деятельности, которые связаны с повышенной опасностью для самих работников или окружающих (например, железнодорожный, морской или воздушный транспорт и т.п.).

Специальная дисциплинарная ответственность предусмотрена иными, кроме ТК РФ, актами законодательства, а также уставами или положениями о дисциплине, например:

- ФЗ 2011 г. № 35-ФЗ «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии»;
- Дисциплинарный устав таможенной службы РФ, утвержденный Указом Президента РФ № 1396 1998 г.;
- Устав о дисциплине работников морского транспорта, утвержденный постановлением Правительства РФ № 395 2000 г.;

- Положение о дисциплине работников железнодорожного транспорта, утвержденное постановлением Правительства РФ № 621 1992 г. и др.

Специальная дисциплинарная ответственность характеризуется некоторыми особенностями в видах применяемых взысканий. Наряду с теми видами взысканий, которые применяются в сфере общей дисциплинарной ответственности, предусмотрены иные, например, предупреждение о неполном служебном соответствии, влекущее увольнение за совершение в последующем любого проступка. Положением о дисциплине работников железнодорожного транспорта РФ предусмотрен такой вид дисциплинарного взыскания, как лишение машиниста свидетельства на право управления локомотивом. Кроме того, согласно названному Положению дисциплинарная ответственность работника наступает и за нарушение им установленных правил поведения в служебных помещениях, поездах, на территории предприятий, учреждений, объединений и организаций железнодорожного транспорта, если оно совершено не при исполнении трудовых обязанностей.

Порядок применения мер взысканий в сфере специальной дисциплинарной ответственности такой же, как и в общей.

§ 5. Материальная ответственность работников и работодателей

Данная ответственность регулируется разд. 11 ТК РФ. Трудовым законодательством предусмотрена обязанность сторон трудового договора возместить ущерб, причиненный ею другой стороне этого договора (ст. 232 ТК РФ). Это означает, что стороны трудового договора несут в отношении друг друга материальную ответственность.

Согласно ст. 233 ТК РФ условием наступления материальной ответственности является ущерб, причиненный одной из сторон трудового договора другой стороне в результате ее виновного противоправного поведения. Каждая из сторон трудового договора обязана доказать размер причиненного ей ущерба.

Работодатель несет материальную ответственность перед работником за причинение материального ущерба в случаях:

- незаконного лишения его возможности трудиться (незаконное отстранение от работы, задержка выдачи трудовой книжки и т.п.);
- причинения ущерба имуществу работника;
- задержки выплаты заработной платы.

Ущерб, причиненный работодателем имуществу работника, возмещается в полном объеме. Допускается возмещение вреда в натуре при согласии работника. Это означает, что работнику передается имущество, равноценное по своим качествам и полезным свойствам (ст. 235). Работодатель обязан рассмотреть поступившее от работника заявление и принять соответствующее решение в десятидневный срок со дня его поступления. При несогласии работника с решением работодателя или неполучении ответа в установленный срок работник имеет право обратиться в суд.

Задержанная по вине работодателя выплата зарплаты и других выплат производится с уплатой работнику процентов (денежной компенсации) в размере не ниже 1/150 действующей в это время ставки рефинансирования Банка России от не выплаченных в срок сумм за каждый день задержки начиная со следующего дня после установленного срока выплаты по день фактического расчета включительно, причем коллективным договором или трудовым договором размер уплаты процентов может быть увеличен (ст. 236 ТК РФ).

Наряду с возмещением материального ущерба работодатель обязан компенсировать моральный вред, причиненный работнику неправомерными действиями или бездействием — незаконным увольнением, незаконным переводом на другую работу, дискриминацией и т.п. Размер денежной компенсации определяется соглашением сторон трудового договора, а в случае спора — судом (ст. 237 ТК РФ).

Материальная ответственность работников наступает за причинение ущерба имуществу работодателя. Возмещению подлежит только прямой действительный ущерб (уменьшение наличного имущества, ухудшение состояния указанного имущества и т.п.). Неполученные доходы (упущенная выгода) возмещению не подлежат.

В то же время ТК РФ предусматривает перечень обстоятельств, исключающих материальную ответственность работника (ст. 239):

- непреодолимая сила;
- нормальный хозяйственный риск;
- крайняя необходимость;
- необходимая оборона;
- неисполнение работодателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного работнику.

Работодатель имеет право с учетом конкретных обстоятельств, при которых был причинен ущерб, полностью или частично отказаться от его взыскания с виновного работника (ст. 240 ТК РФ).

По объему возмещения ущерба материальная ответственность разделяется на ограниченную и полную.

Ограниченная материальная ответственность — это ответственность работника в пределах его среднего месячного заработка (ст. 241 ТК РФ).

Полная материальная ответственность означает возмещение ущерба в полном его объеме. Такая ответственность применяется в случаях, прямо предусмотренных законом (ст. 242). Перечень таких случаев содержится в ст. 243 ТК РФ:

- 1) возложение непосредственно Трудовым кодексом РФ или иными федеральными законами на работника материальной ответственности в полном размере за ущерб, причиненный работодателю при исполнении работником трудовых обязанностей;
- 2) обнаруженная недостача ценностей, вверенных работнику на основании специального письменного договора или полученных им по разовому документу;
- 3) умышленное причинение ущерба;
- 4) причинение ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения;
- 5) причинение ущерба в результате преступных действий работника, установленных приговором суда;
- 6) причинение ущерба в результате административного проступка, если таковой установлен соответствующим государственным органом;
- 7) разглашение сведений, составляющих охраняемую законом тайну (служебную, коммерческую или иную), в случаях, предусмотренных федеральными законами;
- 8) причинение ущерба не при исполнении работником трудовых обязанностей.

Полная материальная ответственность не может быть возложена на лиц до 18 лет, кроме случаев умышленного причинения ими ущерба, ущерба, причиненного в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения, а также в результате совершения преступления или административного проступка (ст. 242 ТК РФ).

Полную материальную ответственность несут руководитель организации, его заместители и главный бухгалтер в соответствии с заключенными с ними трудовыми договорами (ст. 277 ТК РФ).

С работниками, непосредственно обслуживающими или использующими денежные, товарные ценности или иное имущество, заключаются письменные договоры о полной материальной ответственности (ст. 244 ТК РФ). Договоры о полной материальной ответственности заключаются с работником индивидуально, а в тех

случаях, когда невозможно разграничить материальную ответственность каждого работника, вводится коллективная (бригадная) материальная ответственность и заключается соответствующий договор о коллективной (бригадной) материальной ответственности. Перечни работ и категорий работников, с которыми заключаются такие договоры, определяются в порядке, установленном Правительством РФ¹.

Коллективная (бригадная) материальная ответственность за причинение ущерба устанавливается при совместном выполнении работниками отдельных видов работ, связанных с хранением, обработкой, продажей (отпуском), перевозкой, применением или иным использованием переданных им ценностей, когда невозможно разграничить ответственность каждого работника за причинение ущерба и заключить с ним договор о возмещении ущерба в полном размере (ст. 245 ТК РФ).

Порядок взыскания материального ущерба (ст. 248 ТК РФ). Ограниченная материальная ответственность (в размере среднего месячного заработка) возлагается по распоряжению работодателя и реализуется путем удержания из заработной платы работника. Распоряжение может быть сделано не позднее одного месяца со дня окончательного установления работодателем размера причиненного работником ущерба.

Работник может добровольно возместить ущерб в полном объеме или частично. В этом случае по соглашению сторон допускается возмещение ущерба с рассрочкой платежа. Если работник не согласен добровольно возместить ущерб, а сумма ущерба превышает средний месячный заработок, то взыскание ущерба производится в судебном порядке (ст. 248 ТК РФ).

С согласия работодателя работник может передать ему для возмещения причиненного ущерба равноценное имущество или исправить поврежденное имущество.

Возмещение ущерба производится независимо от привлечения работника к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия или бездействие, которыми причинен ущерб работодателю.

¹ Этот перечень включает должности кассиров, контролеров, других работников, выполняющих обязанности кассиров (контролеров); руководителей организаций и подразделений торговли, общественного питания, бытового обслуживания, гостиниц; руководителей складов, камер хранения, ломбардов, других организаций по заготовке, транспортировке, хранению и выдаче материальных ценностей и т.п.

Работник обязан возместить затраты, понесенные работодателем при направлении его на обучение за счет средств работодателя, в случае увольнения без уважительных причин до истечения срока, обусловленного трудовым договором или соглашением об обучении работника за счет средств работодателя (ст. 249 ТК РФ).

Орган по рассмотрению трудовых споров может с учетом степени и формы вины, материального положения работника и других обстоятельств снизить размер ущерба, подлежащий взысканию с работника (ст. 250 ТК РФ).

Следует иметь в виду, что ТК РФ устанавливает ограничения размера удержаний из заработной платы (ст. 138).

§ 6. Конституционная ответственность

Конституционная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности¹. Основанием конституционной ответственности является совершение конституционного проступка, т.е. деяния, нарушающего запреты, установленные нормами конституционного законодательства. Такого рода запретами являются, например, совершение Президентом РФ государственной измены или иного тяжкого преступления, занятие судьей Конституционного Суда РФ деятельностью, несовместимой со статусом судьи.

За совершение такого рода деяний нормами конституционного законодательства предусмотрено применение конституционно-правовых санкций — отрешение Президента РФ от должности, приостановление или прекращение полномочий судьи Конституционного Суда РФ, приостановление действия неконституционного акта и др.

Конституционное законодательство предусматривает следующие виды конституционно-правовых санкций:

- лишение общего или специального конституционно-правового статуса;
- досрочное прекращение (лишение) полномочий органа или должностного лица (ропуск парламента, отставка правительства, отзыв депутата, расформирование органов, например, избирательных комиссий);
- ограничение или лишение субъективного конституционного права, например, лишение избирательных прав, и иные.

¹ См.: Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10; Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000.

Субъекты конституционно-правовой ответственности разделяются на:

- индивидуальные — должностные лица (Президент, депутат, судья Конституционного Суда и т.п.), граждане;
- коллегиальные (парламент, Правительство, избирательная комиссия и т.п.).

Федеральный закон № 184-ФЗ 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрел конституционную ответственность органов государственной власти субъектов РФ. Закон особо оговаривает ответственность органов государственной власти субъектов РФ в случае принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, ФКЗ и ФЗ и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ.

Ответственность органов государственной власти субъектов РФ может наступать в виде досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти, отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ.

Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает ответственность органов местного самоуправления: «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами» (ст. 70).

§ 7. Особенности юридической ответственности несовершеннолетних

Несовершеннолетними в сфере юридической ответственности признаются лица, достигшие возраста деликтоспособности и совершившие правонарушение до наступления 18 лет. Особенности их ответственности проявляются в принципиальном подходе к несовершеннолетним как к субъектам ответственности (гуманизм); в особенностях назначаемых им мер воздействия, в порядке назначения и отбывания наказаний, а также в условиях освобождения от наказания.

Несовершеннолетним, совершившим правонарушение, вместо применения наказания могут быть назначены принудительные меры воспитательного воздействия.

К несовершеннолетним могут применяться не все виды наказаний, а лишь отдельные из них. Кроме того, сами эти наказания и их отбывание носят «шадящий» режим (меньшие суммы штрафов, меньший срок лишения свободы и т.п.).

Особенности уголовной ответственности несовершеннолетних уже рассмотрены. Рассмотрим теперь специфику административной, гражданско-правовой и материальной ответственности этих лиц.

Особенности административной ответственности несовершеннолетних. Лицо, совершившее административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, может быть освобождено от административной ответственности Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних. Данные меры воздействия предусмотрены Федеральным законом 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Из административных наказаний к несовершеннолетним не применяется административный арест.

Особенности гражданско-правовой ответственности несовершеннолетних. Лица в возрасте от 14 до 18 лет обладают неполной дееспособностью и деликтоспособностью. Они несут имущественную ответственность по сделкам, совершенным ими самостоятельно. За причиненный вред данные лица несут ответственность на общих основаниях, а при недостатке их доходов или имущества для возмещения вреда последний подлежит возмещению законными представителями несовершеннолетнего (родители, усыновители, опекуны и иные лица).

Малолетние дети в возрасте до 14 лет не обладают деликтоспособностью. Ответственность за их действия несут их законные представители.

Особенность материальной ответственности несовершеннолетних состоит в том, что на них не может быть возложена полная материальная ответственность, кроме случаев причинения ими ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения, а также в результате совершения преступления или административного проступка (ст. 242 ТК РФ).

ГЛАВА 40. Современное общество и экология

§ 1. Глобальные проблемы современности

Современное общество характеризуется как индустриальное и постиндустриальное. Это предполагает высокий уровень развития промышленности и сельского хозяйства, строительной индустрии, индустрии услуг, информационных технологий. Современное общество обладает реальными и мощными возможностями обеспечить высокий уровень жизни, социальную защищенность, гарантии прав и свобод человека.

Вместе с тем перед обществом, человечеством в настоящее время стоит ряд острейших проблем, носящих глобальный характер. Глобальными эти проблемы называются потому, что от их решения зависит существование всей цивилизации.

Одной из таких глобальных проблем является ***проблема сохранения мира на планете***. Политическая карта мира испещрена локальными конфликтами, возникающими на этнической, религиозной и иной почве (палестино-израильский конфликт, индо-пакистанское противостояние, конфликты в экваториальной Африке и др.). Эти конфликты уносят сотни и тысячи человеческих жизней ежегодно.

Еще одна проблема, представляющая опасность для сохранения мира, — ***уже накопленные запасы оружия массового уничтожения и расширение числа ядерных держав***. В «клуб» ядерных держав (США, Россия, Франция, Великобритания и Китай) в конце XX столетия вошли Индия и Пакистан. Заявила о проведении ядерных испытаний Северная Корея. Не прекращается работа по обогащению урана в Иране, может быть, и в других странах. Не исключается вероятность появления такого оружия и в других государствах. Увеличение числа таких государств обостряет проблему контроля за сохранностью и использованием ядерных боезапасов.

Еще одной угрозой миру и человечеству является ***международный терроризм***, не знающий национальных границ, непрерывно расширяющий сферу своей террористической деятельности (терракты в Беслане, Буйнакске, Лондоне, Нью-Йорке, Мадриде, Мо-

ске и других городах мира). Террористические акции имели место практически на всех заселенных континентах. Эта проблема требует объединения всех антитеррористических и миролюбивых сил для совместного противодействия силам терроризма.

Еще одна проблема из разряда глобальных — **проблема нехватки продовольствия**. Обращает на себя внимание стремительный рост численности населения планеты и отставание технологии производства пищи, а самое главное — нерациональное распределение создаваемых социальных благ. Вот несколько цифр:

7 тыс. лет назад население Земли составляло около 10 млн человек. К началу XV в. эта цифра увеличилась до 20 млн, т.е. удвоение произошло за 6,5 тысячелетия. В XIX в. население достигло одного миллиарда, в 20-х годах XX в. — двух миллиардов, т.е. удвоение численности произошло уже за одно столетие.

В 1999 г. родился 6-миллиардный житель планеты, т.е. за 80 лет население утроилось.

А в 2011 г. население Земли достигло 7 млрд человек.

Английский священник и экономист *Томас Роберт Мальтус* (1766—1834) в 1798 г. разработал теорию убывающего плодородия почвы, суть которой в том, что численность населения растет в геометрической прогрессии, а производство средств существования — в арифметической. Отсюда — кризис перенаселения. По Мальтусу, общественное производство не может обеспечить удовлетворение растущих потребностей человечества.

Эта теория подвергалась обоснованной критике. Но нельзя не отметить некоторые факты. Стремительный рост народонаселения сопровождается сокращением посевных (сельскохозяйственных) площадей. Так, за вторую половину XX столетия посевные площади под зерновые сократились с 0,23 га на душу населения до 0,12 га. В 2002 г. на конференции по проблемам голода отмечалось, что каждые 4 секунды в мире умирает человек от голода или недоедания. В 2009 г. в ежегодном докладе ООН по глобальной продовольственной безопасности говорилось, что от недоедания и голода в мире страдает более миллиарда человек, то есть примерно седьмая часть населения¹. Это было в начале мирового финансового кризиса. Сейчас ситуация еще больше обострилась.

¹ См.: ВВС-Русская служба. 2009. 16 окт.

К глобальным проблемам относятся и *болезни, уносящие миллионы жизней*. Например, СПИД. В июне 1981 года американские ученые сообщили о первом клиническом случае болезни, которая позже стала известна как синдром приобретенного иммунодефицита, или СПИД. Ее причина, вирус иммунодефицита человека (ВИЧ), был выявлен в 1983 году. Тридцать лет спустя (в 2011 г.) эпидемия СПИДа распространилась во все уголки мира и более 60 миллионов человек были инфицированы ВИЧ¹.

А есть еще сердечно-сосудистые болезни, алкоголизм, наркомания и др., уносящие миллионы жизней ежегодно. Последние годы стали характеризоваться вспышками неизвестных заболеваний, возникающих внезапно, совершенно неведомых медицине и уносящих сотни и тысячи жизней (атипичная пневмония, например).

Еще одна глобальная проблема — *увеличение разрыва в жизненном уровне богатых и бедных стран*. В современном мире выделяются высокоразвитые государства, уровень жизни в которых очень высок, — это страны, входящие в Организацию экономического развития и сотрудничества. Они характеризуются высокими экономическими показателями и высоким качеством жизни (величина среднедушевого ВВП, средняя продолжительность жизни, обеспеченность медицинским обслуживанием, уровень образования и т.п.). Для сравнения: среднедушевой ВВП в высокоразвитых странах превышает 30 тыс. долл. (в Люксембурге — почти 80 тыс.), а в бедных странах — менее 500 долл. в год (Эфиопия, Эритрея, Сьерра-Леоне).

В 1992 г. в Рио-де-Жанейро под эгидой ООН состоялся форум по проблемам устойчивого развития, получивший название Саммит Земли. Такие форумы стали проводиться ежегодно. На них обсуждаются наиболее острые социальные проблемы, стоящие перед человечеством.

Наконец, самая животрепещущая глобальная проблема — **проблема экологической катастрофы**, которую следует рассмотреть более подробно.

Слово «экология» (от греч. *oikos* — дом, жилище, родина и *logos* — учение) в буквальном смысле означает учение о доме (месте), где живешь, обитаешь. Первоначально данное понятие использовалось как наименование раздела биологии, изучавшего взаимодействие организма с окружающей средой.

¹ Это было отмечено в докладе ЮНЭЙДС ко Всемирному дню борьбы со СПИДом 2012 года. ЮНЭЙДС — Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу.

Понятие введено в научный оборот немецким ученым-биологом **Эрнстом Геккелем** в середине XIX в.

В настоящее время в рамках этого понятия выкристаллизовалась новая категория — социальная экология как учение о взаимодействии общества с окружающей природной средой.

Современное общество живет в состоянии экологического кризиса. Экологический кризис — это острое противоречие между естественно-необходимыми потребностями общества в потреблении природных ресурсов и реальными возможностями природы к их восстановлению и воспроизводству.

Одно из проявлений экологического кризиса состоит в **загрязнении окружающей среды**. Мировой океан, атмосферный воздух и почва загрязняются радиоактивными и иными вредными отходами хозяйственной деятельности человека.

Еще одним проявлением экологического кризиса является **истощение природных ресурсов**. Свидетельством этому является:

а) сокращение лесных площадей.

По приводимым в научных источниках данным, за всю историю развития цивилизации уже вырублено 2/3 всех лесов (которые образно именуются «легкими планеты»).

В России находится 25% мировых запасов лесных ресурсов. В год в стране уничтожается около 1 млн га лесов.

Ежегодно пожары уничтожают на планете около 50 млн га лесов (почти площадь Франции) и вдвое больше степных и кустарниковых угодий¹;

б) сокращение источников питьевой воды.

В 2003 г. в японском г. Киото состоялся III Всемирный форум по водным ресурсам. В подготовленном к форуму докладе ООН отмечалось следующее. Свыше 400 млн человек проживали в регионах с серьезной нехваткой воды, свыше миллиарда человек не имели доступа к безопасной питьевой воде, 850 млн голодали из-за нехватки воды для полива и более 2 млн человек ежегодно умирали от болезней, связанных с загрязнением питьевой воды, отсутствием канализации и элементарной гигиены².

В марте 2012 г. ООН объявила о том, что досрочно достигнута одна из целей Развития Тысячелетия — вдвое сократить число людей, не

¹ См.: Наука и жизнь. 2003. № 12. С. 29.

² См.: Известия. 2003. 25 апр.

имеющих доступа к чистой питьевой воде. Изначальным сроком был намечен 2015 год.

Было объявлено, что теперь 89% мирового населения имеют доступ к питьевой воде, однако победу праздновать рано, поскольку почти 800 млн человек (40% из них проживают в Африке южнее Сахары) по-прежнему вынуждены довольствоваться загрязненными источниками;

- в) сокращение запасов топливных ресурсов — угля, газа, нефти и т.п.;
- г) уничтожение животных и растений.

На данный момент на планете уже уничтожено более 200 видов животных и растений, т.е. сокращается биофонд (например, Стеллерова корова, сумчатый или австралийский волк и т.п.). Еще одна пугающая цифра — по данным средств массовой информации, 99% видов живых существ, обитавших когда-либо на Земле, уже вымерли¹.

Наконец, самым страшным проявлением экологического кризиса является **разрушение природной среды**, что выражается в:

- а) опустынивании земель.

В настоящее время деградировано, т.е. изъято из хозяйственного пользования около 200 млн га земель;

- б) высыхании озер и морей.

Например, наблюдается непрерывное высыхание Аральского моря. В начале 2000-х годов отмечалось, что по сравнению с 60-ми годами XX в. уровень воды в Арале упал на 23 м, площадь уменьшилась в пять раз, средняя глубина — в 2,5 раза. С высыхающего дна моря ветер поднимает тучи соли и гонит их над Каракалпакией, северным Прикаспием — вплоть до Ставрополя². А теперь уже говорят не о море, а об озере Арал. Человек за четыре десятилетия сотворил то, что Природе удаётся только за тысячи лет!!!

У Аральского моря имеется африканский двойник: из-за изменений климата и отбора воды на орошение площадь озера Чад, одного из крупнейших озёр Африки, с 1963 по 2001 год сократилась на 95 %³.

¹ См.: Аргументы и факты. 2006. № 6. С. 45.

² Российская газета. 2003. 22 янв.

³ <http://www.vseznaniya.ru/worldnature/660-aralsea>.

Аналогичные проблемы возникают в отношении озера Иссык-куль, залива Кара-Богаз-Гол.

Осознание вредных результатов и последствий хозяйственной деятельности человека предопределило необходимость разработки мер по преодолению возникшего экологического кризиса и предотвращению экологической катастрофы.

Защита окружающей среды осуществляется как на межгосударственном уровне (принятие международных конвенций и контроль за их соблюдением), так и на внутригосударственном уровне (развитие отрасли экологического права).

Рассмотрим межгосударственный уровень охраны природы. Основные направления международной охраны природы включают охрану Мирового океана; предотвращение загрязнения почвы и сокращения плодородных земель; охрану атмосферного воздуха. Именно по этим направлениям принимается основная масса международно-правовых актов.

Назову основные:

1. Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью (Лондон, 12 мая 1954 г.). Целью этой конвенции является принятие согласованных мер для предотвращения загрязнения моря нефтью, выливаемой с судов.
2. Конвенция о защите Черного моря от загрязнения (21 апреля 1992 г.).
3. Конвенция о защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинки, 22 марта 1974 г.).
4. Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики (Канберра, 20 мая 1980 г.).
5. Конвенция о континентальном шельфе (Женева, 31 октября 1958 г.).
6. Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству (Лондон, 30 ноября 1990 г.).
7. Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (Женева, 1977 г.).
8. Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием (1994 г.).
9. Венская конвенция об охране озонового слоя (1985 г.).

Следует особо отметить рамочную Конвенцию ООН 1992 г. об изменении климата (Нью-Йорк, 9 мая 1992 г.). Статья 2 этой Конвенции определяет главную ее цель: «Конечная цель настоящей

Конвенции и всех связанных с ней правовых документов, которые может принять Конференция Сторон, заключается в том, чтобы добиться во исполнение соответствующих положений Конвенции стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Такой уровень должен быть достигнут в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата, позволяющие не ставить под угрозу производство продовольствия и обеспечивающие дальнейшее экономическое развитие на устойчивой основе». Конвенция вступила в силу для РФ 28 марта 1995 г.

В 1997 г. был подписан Киотский протокол к рамочной Конвенции 1992 г. Он предусматривал сокращение вредных выбросов в атмосферу в период до 2012 года и устанавливал квоты выбросов вредных веществ в воздух для каждого государства. Киотский протокол вступил в силу в 2005 г. Действие этого протокола закончилось в 2012 г. Предполагалось, что к этому времени будут разработаны другие документы.

Такой документ появился только в декабре 2015 г. как итоговый документ Парижской конференции по климату — это Рамочная конвенция об изменении климата. Конвенция должна вступить в силу в 2020 г. Она предполагает, что страны должны будут не допускать повышения температуры атмосферы планеты более чем на 2°C, а в идеале повышение должно быть ограничено 1,5°C. При этом документ предусматривает ежегодное выделение на охранные мероприятия 100 млрд долл., начиная с 2020 года. За тем, как страны выполняют свои обязательства по соглашению, будет следить специальная комиссия¹.

§ 2. Основы экологического права РФ

Для начала — несколько цифр. По сохранности естественных экосистем Россия занимает первое место в мире. Ей удалось сохранить 65% территории. Для сравнения: США и Западная Европа сохранили только 54%; Китай — 20%; Индия — 1%. Но в России 15% территории, находящейся в экологически неудовлетворительном состоянии, по своему размеру превосходят размеры Западной и Центральной Европы вместе взятых. Кроме того, Европа использует природное богатство на 50%, Россия — только на 2%.

¹ См.: Газета.ру-13.12.2015.

В России находится 20% мировых запасов пресной воды, 30% запасов леса, 25% запасов полезных ископаемых. Российская экономика дает только 2% мирового ВВП, но Россия обеспечивает сохранность 10% мировых экологических систем.

На внутригосударственном уровне охрана природы обеспечивается экологическим правом. Рассмотрим экологическое право более детально на примере экологического права России.

Существует, по меньшей мере, два подхода к пониманию экологического права. В широком смысле нормы экологического права регулируют как охрану природы, так природопользование. Отсюда экологическое право определяется как система юридических норм, регулирующих отношения в области охраны и рационального использования природных ресурсов¹. Наряду с этим экологическое право рассматривается только в аспекте охраны окружающей среды. В этом случае экологическое право определяется как система правовых норм, регулирующих отношения «в сфере охраны окружающей природной среды в целях предотвращения и устранения вредных химических, физических и биологических воздействий на нее, а также по поводу обеспечения правового режима особо охраняемых природных территорий»².

Целесообразно рассмотреть экологическое право в широком смысле, выделив при этом специфическую охранительную часть его норм и институтов.

Общество в процессе хозяйственной деятельности взаимодействует с природой. Это взаимодействие выражается в потреблении природных ресурсов, размещении на земле промышленных объектов, транспортных магистралей, в градостроительстве и т.п. Выделяются две основные формы взаимодействия общества с природой — *экономическая*, состоящая в использовании природы человеком для удовлетворения своих материальных и духовных потребностей, и *экологическая*, предполагающая охрану окружающей природной среды с целью сохранения человека как биологического и социального организма и его естественной среды обитания.

Предмет экологического права составляют следующие группы отношений: отношения по охране окружающей природной среды (природоохранительные); отношения по рациональному использованию природных ресурсов (природоресурсные); отношения по обеспечению экологической безопасности человека, общества и го-

¹ См.: Большой юридический словарь. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 770.

² Краснов О.И. Экологическое право: Учебное пособие. М.: НОРМА, 2003. С. 13.

сударства. Последняя группа включает отношения по защите здоровья человека от неблагоприятных факторов окружающей природной среды, по защите материальных и духовных ценностей общества (памятников истории от разрушения под воздействием климатических факторов, например), по защите конституционного строя и суверенитета государства (предотвращение истощения природных ресурсов).

Объектами экологических правоотношений являются те объекты окружающей природной среды, которые находятся под защитой норм экологического права. Правовое регулирование этих отношений осуществляется с помощью способов, сочетающих в себе экономические методы регулирования качества окружающей природной среды с административно-правовыми средствами воздействия на природопользователя.

Следует дать общую характеристику источников экологического права. Основные начала регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды заложены в Конституции РФ (ст. 9, 42, 71, 72).

К числу источников экологического права относятся, прежде всего, природоресурсные акты:

- Водный кодекс РФ 2006 г.;
- Лесной кодекс РФ 2006 г.;
- Земельный кодекс РФ 2001 г.;
- Закон РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах»;
- Федеральный закон № 52-ФЗ 1995 г. «О животном мире»;
- Федеральный закон № 166-ФЗ 2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и
- некоторые другие.

Другую группу источников составляют природоохранные акты:

1. Федеральный закон № 7-ФЗ 2002 г. «Об охране окружающей среды».

Данный Федеральный закон регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории РФ, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

2. Федеральный закон № 174-ФЗ 1995 г. «Об экологической экспертизе».

Настоящий Федеральный закон направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и предусматривает в этой части реализацию конституционного права субъектов Российской Федерации на совместное с Российской Федерацией ведение вопросов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

3. Федеральный закон № 33-ФЗ 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях».

Особо охраняемые природные территории — участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Данные природные территории относятся к объектам общенационального достояния. Рассматриваемый Закон регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения.

4. Федеральный закон № 26-ФЗ 1995 г. «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

5. Федеральный закон № 96-ФЗ 1999 г. «Об охране атмосферного воздуха» и некоторые другие.

К числу источников экологического права относятся и некоторые иные нормативные правовые акты, содержащие нормы экологического права, международно-правовые акты, а также документы судебной практики¹.

В экологическом праве выделяют две подотрасли — право природопользования и природоохранительное право. Рассмотрим эти подотрасли.

¹ См.: Краснов О.И. Указ. соч. С. 24–25.

Под природопользованием понимается деятельность, связанная с извлечением полезных свойств природной среды и использованием их для удовлетворения экономических, экологических, оздоровительных, культурных интересов человека. В зависимости от целей использования полезных для человека свойств окружающей среды различаются следующие формы природопользования: экономическая, экологическая и культурно-оздоровительная.

Экономическая форма выражается в использовании природных объектов и ресурсов в хозяйственной деятельности (в качестве сырья, источников энергии или для размещения предприятий на какой-либо территории, транспортных магистралей и т.п.).

Экологическая форма природопользования предполагает сохранение природных объектов, ресурсов и природных комплексов от загрязнения, истощения и разрушения.

Культурнооздоровительная форма природопользования характеризуется использованием природных объектов и природных ресурсов в целях познания природы, организации отдыха и лечения людей.

В зависимости от режима извлечения и использования полезных свойств природы, предполагающего определение круга субъектов-пользователей и порядок пользования, различаются два вида природопользования: общее природопользование и специальное природопользование.

Общее природопользование состоит в пользовании атмосферным воздухом, питьевой водой, лесами и парками для отдыха и т.п. и не требует специального разрешения, но в то же время предполагает соблюдение установленных правом запретов относительно причинения вреда окружающей среде, правам и интересам других лиц.

Специальное природопользование осуществляется физическими и юридическими лицами на основе специальных разрешений (лицензий), выдаваемых компетентными органами. Специальное природопользование носит целевой характер.

По видам используемых объектов различают: землепользование, пользование недрами, лесопользование, водопользование, пользование животным миром, использование атмосферного воздуха и др.

Подотраслью экологического права является также право природоохранное. Охрана природы в данном случае рассматривается как охрана окружающей среды, под которой понимается: «деятельность органов государственной власти РФ, органов государ-

ственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидация ее последствий» (ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Идея охраны природы возникла еще в XIX в. и представляла собой первоначально деятельность, направленную на охрану памятников природы, ее достопримечательностей от разрушения и повреждения человеком. Такая форма охраны природы называется *консервативной формой охраны природной среды*.

Следующей формой охраны природной среды является *рациональное использование природных ресурсов*, т.е. бережное, экономное использование источников сырья, топлива с учетом требований охраны окружающей среды.

Третьей формой охраны окружающей природной среды являются *защита и оздоровление окружающей среды*. В последнем случае речь идет о создании таких условий, которые обеспечивают жизнь и здоровье человека как биологического вида.

Охрана окружающей природной среды базируется на следующих принципах, закрепленных в законодательстве:

- приоритет охраны жизни и здоровья человека;
- научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества;
- рациональное использование природных ресурсов;
- неотвратимость наступления ответственности за экологические правонарушения;
- платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;
- гласность в работе и тесная связь с общественными организациями и населением в решении природоохранных задач;
- международное сотрудничество в охране окружающей природной среды;
- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- сохранение биологического разнообразия и другие, закрепленные в ФЗ 2002 г. «Об охране окружающей среды» (далее по тексту — ФЗ).

В научной литературе выделяются следующие способы охраны окружающей среды:

естественно-научный, состоящий в разработке и проведении мер по предотвращению вредного воздействия на окружающую среду и по восстановлению разрушенных объектов природы;

экономический способ, предполагающий разработку и закрепление экономического механизма охраны окружающей природной среды, включающего установление лимитов использования природных ресурсов, нормативов платы и размеров платежей за их использование, возмещение в установленном порядке вреда, причиненного окружающей природной среде и здоровью человека;

правовой способ охраны, включающий определение объектов охраны природной среды, подлежащих охране; установление запретительных, дозвоительных, обязывающих, управомочивающих, компенсирующих и иных норм, регулирующих экологические отношения; определение мер и средств осуществления государственного экологического контроля, а также мер юридической ответственности за экологические правонарушения и возмещение вреда.

Объектами охраны окружающей среды являются земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство (ст. 4 ФЗ). В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию.

Особой охране подлежат природные объекты, имеющие важное природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение. Для охраны таких природных объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории — государственные природные заповедники, государственные природные заказники, памятники природы, национальные парки, дендрологические парки, природные парки, ботанические сады и иные особо охраняемые территории (ст. 58 ФЗ).

Порядок создания и функционирования особо охраняемых природных территорий регулируется ФЗ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Названный Закон определяет полномочия органов государственной власти (федеральных и региональных), а также органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды (глава вторая). Закреплены также функции и задачи данных органов, а также их полномочия в области охраны окружающей среды, к числу которых относятся:

- обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития РФ;
- разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением;
- разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития РФ;
- объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории РФ;
- образование особо охраняемых природных территорий федерального значения, природных объектов всемирного наследия, управление природно-заповедным фондом, ведение Красной книги РФ; и др. (ст. 5).

Федеральный закон определяет также права и обязанности граждан и их объединений в области охраны окружающей среды, в частности: право на создание общественных объединений, фондов и иных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды; на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, в иные организации и к должностным лицам для получения своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране; на участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, в референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству РФ акциях и др.

Установлены и обязанности граждан: сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природе и природным богатствам; соблюдать иные требования законодательства (ст. 11).

Данный Закон закрепляет методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды, например, такие, как разработка федеральных программ в области экологического развития РФ и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ; установление платы за негативное воздействие на окружающую среду, лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду; предоставление налоговых и иных льгот при осуществлении эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ; возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде и иные методы.

Поправками, внесенными в 2011 г., взамен прежнего экологического контроля был введен институт **государственного экологического надзора**. Государственный экологический надзор представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами установленных законодательством требований в области охраны окружающей среды. Определен круг субъектов, уполномоченных осуществлять экологический надзор, их права и обязанности.

Федеральный закон устанавливает, что за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды наступает имущественная, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность (ст. 75).

Конкретные меры ответственности предусмотрены действующим законодательством.

Перечень преступлений против экологической безопасности и меры наказания содержатся в самостоятельной главе Уголовного кодекса РФ «Экологические преступления» (глава 26). Перечень административных проступков в сфере экологии содержится в КоАП РФ (ст. 8.1–8.43 гл. 8).

Предусмотрена также и материальная ответственность должностных лиц и иных работников, виновных в причинении вреда правонарушением в сфере экологии.

Следует отметить, что в последнее время совершенно обоснованно стала выделяться экологическая функция государства. Она универсальна и проявляется как на внутригосударственном, так и на внешнем уровне. Это сейчас, можно сказать, историческая роль государства — обеспечить условия выживания человека и человечества вообще!

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ КО ВТОРОЙ ЧАСТИ ПОСОБИЯ

К главе 28

1. Дайте перечень отраслей российского права.
2. Назовите организационно-правовые формы общественных объединений в Российской Федерации.
3. Какова сейчас минимальная численность политической партии, требуемая законом?
4. Кто может выступить инициатором общероссийского референдума?
5. Какие вопросы не могут быть вынесены на общероссийский референдум?
6. В каких случаях закон не допускает проведение общероссийского референдума?
7. Дайте перечень принципов избирательного права России.
8. Какие категории лиц лишены избирательных прав по Конституции РФ?
9. Какие категории лиц ограничены в пассивном избирательном праве по законодательству России?
10. Назовите виды избирательных комиссий в РФ.

К главе 29

1. Что такое гражданство по российскому законодательству?
2. Назовите принципы российского гражданства.
3. Назовите основания приобретения российского гражданства.
4. Кому может быть отказано в приеме в российское гражданство?
5. Назовите основания прекращения российского гражданства.
6. Дайте перечень принципов конституционного статуса личности в РФ.
7. Какие группы (виды) прав и свобод личности Вы знаете?
8. Назовите виды защитных прав личности по российскому законодательству.

К главе 30

1. Назовите состав Российской Федерации по группам субъектов.
2. Дайте перечень принципов российского федерализма.
3. Какие виды субъектов РФ выделяет российская конституция?
4. Назовите виды органов государственной власти на уровне субъектов РФ.
5. Какое количество подписей необходимо собрать кандидату, выдвинутому в порядке самовыдвижения?
6. Какие федеральные округа образованы на территории РФ?

К главам 31–35

1. Кто может стать членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ (требования, предъявляемые законом)?
2. Назовите субъектов права законодательной инициативы по Конституции РФ.
3. В каких случаях Государственная Дума может быть распущена?
4. В каких случаях Государственная Дума не может быть распущена?
5. Как могут быть урегулированы разногласия между палатами, возникшие в законодательном процессе?
6. Кто может быть Президентом РФ (требования к кандидату, установленные Конституцией РФ)?
7. Назовите основания досрочного прекращения полномочий Президента РФ.
8. Назовите состав российского правительства.
9. Каким образом возводится в должность Председатель Правительства РФ?
10. Назовите основания досрочного прекращения полномочий Правительства РФ.
11. Назовите виды федеральных органов исполнительной власти в РФ.
12. Назовите виды судебных органов в России.
13. Назовите принципы организации и деятельности органов судебной власти в России.
14. Какие полномочия закреплены за Конституционным Судом РФ Конституцией РФ?
15. Назовите принципы, лежащие в основе устройства местного самоуправления в России.
16. Назовите организационные формы осуществления местного самоуправления в России.
17. Какие органы местного самоуправления предусмотрены законом в качестве обязательно образуемых?

К главе 36

1. Какие виды бюджета по соотношению доходной и расходной части Вы знаете?
2. Какие виды налогов, предусмотренных Налоговым кодексом РФ, Вы знаете?
3. Какие виды вещных прав содержит ГК РФ?
4. Какие формы собственности определены в Конституции РФ?
5. Какие правовые формы защиты собственности Вы можете назвать?
6. Какие способы гражданско-правовой защиты собственности Вы знаете?
7. Какие способы обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств Вы можете назвать?
8. Какие виды юридических лиц предусматривает Гражданский кодекс РФ?

К главе 37

1. Какие виды безработицы Вам известны?
2. Какие виды трудовых договоров предусматривает Трудовой кодекс РФ?
3. Какие основания прекращения трудового договора закреплены в Трудовом кодексе РФ?
4. Какие виды отпусков Вы можете назвать?
5. Назовите виды трудовых споров.
6. Какие примирительные процедуры предусматривает Трудовой кодекс РФ при разрешении коллективных трудовых споров?
7. В чем состоят особенности регулирования труда несовершеннолетних в РФ?

К главе 38

1. Какие виды пенсий предусмотрены российским законодательством?
2. Какие виды социальных пособий предусмотрены законодательством России?

К главе 39

1. Дайте определение понятия преступления.
2. Какие категории преступлений выделяет УК РФ?
3. Какие виды уголовных наказаний Вы можете назвать?
4. Что такое административное правонарушение?
5. Какие виды административных наказаний Вы может назвать?
6. Что включает в содержание убытков ГК РФ?
7. Какие виды дисциплинарной ответственности Вы знаете?
8. Какие виды дисциплинарных взысканий предусматривает Трудовой кодекс РФ?
9. В чем состоят особенности юридической ответственности несовершеннолетних?

К главе 40

1. Какие проблемы стоят перед человечеством в современный период?
2. Что такое экологический кризис?
3. В чем проявляется экологический кризис?
4. Назовите основные источники экологического права в РФ.
5. Какие подотрасли можно выделить в экологическом праве?