

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ

ПРАВОВЕДЕНИЕ

Учебник

Допущено

Министерством образования Российской Федерации
в качестве учебника по дисциплине «Правоведение» для студентов
высших учебных заведений, обучающихся по неюридическим
специальностям

МОСКВА
2004

Правоведение: Учебник для вузов / Под редакцией М.И. Абдулаева – М.: Финансовый контроль, 2004. – 561 с. – (Серия «Учебники для вузов»).

Рецензенты:

Калпин А.Г. – доктор юридических наук, профессор;
Шохин С.О. – доктор юридических наук, профессор;
 Кафедра «Специальных юридических дисциплин»
 Московского пограничного института ФСБ России.

Авторы:

М.И. Абдулаев, доктор юридических наук, профессор – гл. 1-7, 12, 14 (в соавторстве с *Колгановой М.В.*), 17, 19- 21, 22, 23;
С.И. Некрасов, кандидат юридических наук, доцент – гл. 8-11;
В.В. Попов, кандидат юридических наук, доцент – гл. 13;
М.В. Колганова – гл. 14 (в соавторстве с *Абдулаевым М.И.*);
И.В. Матвеев, кандидат юридических наук, доцент – гл. 15, 16;
Ю.В. Берладир, кандидат юридических наук, доцент – гл. 18;
А.А. Свистунов – 22 (в соавторстве с *Абдулаевым М.И.*);
А.Н. Копылова, кандидат юридических наук, доцент – 23.6.

Учебник подготовлен в соответствии с примерной программой курса «Правоведение», утвержденной Министерством образования Российской Федерации. В книге в доступной форме излагаются основные вопросы основ российского права. Центральная идея книги – приоритет и обеспечение прав и свобод человека. Под углом зрения прав человека и гражданина как высшей социальной ценности рассматриваются основные положения юриспруденции.

Учебник подготовлен при информационной поддержке правовой системы «КонсультантПлюс».

Учебник предназначен студентам неюридических вузов, а также всем, кто интересуется вопросами юриспруденции.

Допущено Министерством образования Российской Федерации в качестве учебника по дисциплине «Правоведение» для студентов высших учебных заведений, обучающихся по неюридическим специальностям

© Коллектив авторов, 2004

© ЗАО Издательский дом «Финансовый контроль», 2004

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

РАЗДЕЛ 1. ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО

Глава 1. Понятие и сущность государства

- 1.1. Понятие и признаки государства
- 1.2. Сущность и функции государства
- 1.3. Форма государства

Глава 2. Гражданское общество и правовое государство

- 2.1. Возникновение и развитие идеи правового государства
- 2.2. Гражданское общество и правовое государство
- 2.3. Принципы правового государства
- 2.4. Формирование правовой государственности в России

РАЗДЕЛ 2. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ПРАВА

Глава 3. Понятие и социальное назначение права

- 3.1. Понятие и признаки права
- 3.2. Право и мораль
- 3.3. Правоотношения
- 3.4. Правосознание и правовая культура
- 3.5. Правовые нормы

Глава 4. Система права и систематизация законодательства

- 4.1. Система норм права и ее элементы
- 4.2. Частное и публичное право
- 4.3. Отрасли права и их институты
- 4.4. Систематизация законодательства: понятие и виды

Глава 5. Источники права

- 5.1. Понятие и виды источников права
- 5.2. Источники права в Российской Федерации

Глава 6. Реализация права

- 6.1. Понятие и формы реализации права
- 6.2. Применение норм права
- 6.3. Толкование правовых норм

Глава 7. Правомерное поведение. Правонарушение и юридическая ответственность

- 7.1. Понятие и основные виды правомерного поведения
- 7.2. Юридический конфликт
- 7.3. Понятие и виды правонарушений
- 7.4. Юридическая ответственность: понятие и виды

РАЗДЕЛ 3. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Глава 8. Конституционное право – ведущая отрасль российского права

- 8.1. Понятие и система конституционного права Российской Федерации
- 8.2. Понятие и юридические свойства Конституции России
- 8.3. Основы конституционного строя Российской Федерации

Глава 9. Федеративное устройство России

Глава 10. Права и свободы человека и гражданина

- 10.1. Конституционно-правовой статус личности
- 10.2. Гарантии прав и свобод человека и гражданина
- 10.3. Гражданство в Российской Федерации

Глава 11. Система органов государственной власти России

- 11.1. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации
- 11.2. Федеральное Собрание Российской Федерации
- 11.3. Правительство Российской Федерации
- 11.4. Конституционные основы судебной власти в Российской Федерации

Глава 12. Правоохранительные органы Российской Федерации

- 12.1. Прокуратура Российской Федерации
- 12.2. Министерство внутренних дел Российской Федерации
- 12.3. Министерство юстиции Российской Федерации
- 12.4. Органы федеральной службы безопасности России
- 12.5. Адвокатура
- 12.6. Нотариат

РАЗДЕЛ 4. ОТРАСЛИ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Глава 13. Основы гражданского права

- 13.1. Понятие гражданского права, его предмет и метод
- 13.2. Гражданское законодательство
- 13.3. Гражданское правоотношение
- 13.4. Субъекты гражданских правоотношений
- 13.5. Объекты гражданских правоотношений
- 13.6. Осуществление и защита гражданских прав. Гражданско-правовые сделки. Гражданско-правовая ответственность
- 13.7. Право собственности и ограниченные вещные права
- 13.8. Гражданско-правовые обязательства

Глава 14. Основы трудового права

- 14.1. Понятие, принципы и источники трудового права
- 14.2. Трудовой договор
- 14.3. Трудовые правоотношения
- 14.4. Рабочее время и время отдыха
- 14.5. Заработная плата
- 14.6. Охрана труда
- 14.7. Трудовые споры и порядок их разрешения

Глава 15. Основы семейного права

- 15.1. Понятие семейного права и семейного законодательства
- 15.2. Заключение и прекращение брака
- 15.3. Права и обязанности супругов, родителей и детей
- 15.4. Алиментные обязательства
- 15.5. Защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей

Глава 16. Основы жилищного права

- 16.1. Понятие и источники жилищного права
- 16.2. Правовой режим жилищного фонда
- 16.3. Договоры найма жилого помещения
- 16.4. Пользование общежитиями

Глава 17. Основы административного права

- 17.1. Понятие и источники административного права РФ
- 17.2. Государственное управление и исполнительная власть
- 17.3. Административное правонарушение и административная ответственность
- 17.4. Административное наказание: понятие и виды

Глава 18. Основы финансового права

- 18.1. Финансовое право как отрасль российского права
- 18.2. Бюджетное право Российской Федерации
- 18.3. Налоговое право Российской Федерации
- 18.4. Финансово-правовые основы банковской деятельности в Российской Федерации

Глава 19. Основы муниципального права

- 19.1. Понятие муниципального права
- 19.2. Органы местного самоуправления и их полномочия
- 19.3. Муниципальная служба
- 19.4. Экономическая основа местного самоуправления
- 19.5. Ответственность органов местного самоуправления

Глава 20. Основы уголовного права

- 20.1. Понятие, задачи и принципы уголовного права
- 20.2. Понятие преступления и его виды
- 20.3. Субъект преступления
- 20.4. Особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних
- 20.5. Уголовная ответственность за отдельные виды преступлений

Глава 21. Основы экологического права

- 21.1. Понятие и система экологического права
- 21.2. Экологические правоотношения
- 21.3. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды
- 21.4. Юридическая ответственность за экологические правонарушения
- 21.5. Международно-правовые механизмы охраны окружающей среды

Глава 22. Основы образовательного права

- 22.1. Правовое регулирование образовательной деятельности в России
- 22.2. Образовательные учреждения: правовой статус и компетенция
- 22.3. Права и социальная защита обучающихся образовательного учреждения

РАЗДЕЛ V. ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Глава 23. Современное международное право и мировой правопорядок

- 23.1. Понятие и основные принципы современного международного права
- 23.2. Субъекты международного права
- 23.3. Права человека и международное право
- 23.4. Ответственность в международном праве
- 23.5. Роль международных организаций в поддержании мира и обеспечении международной безопасности
- 23.6. Международное частное право

Глоссарий

Список использованной литературы

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее учебное издание подготовлено в соответствии с программой «Правоведение», рекомендованной Государственным образовательным стандартом Министерства образования Российской Федерации. Учебник предназначен для студентов высших и средних учебных заведений, изучающих основы правоведения, а также всем тем, кто интересуется основами правовых знаний.

В книге в доступной форме излагаются обобщенные систематизированные знания о функционировании и развитии государственных и правовых явлений и институтов, научные представления о социальной природе, сущности и назначении государства и права. Раскрываются основные положения отраслей права. Центральная идея книги – приоритет и обеспечение прав и свобод человека. Под углом прав и свобод человека и гражданина как высшей социальной ценности рассматриваются все положения теории государства и права и основных отраслей российского права.

Книга не только предназначена для усвоения предмета учебного курса, но и задумана как первый шаг к глубокому изучению и осмыслению права (его институтов) как сложного социального феномена. Речь идет о весьма сложных проблемах права – института общественной жизни. Поэтому необходимо помнить, что право, будучи явлением человеческой цивилизации и культуры, призвано прежде всего служить человеку.

Знания о юриспруденции имеют не только мировоззренческое, но и непосредственно практическое значение. Фундаментальные теоретические знания о праве и государстве являются необходимым условием для обеспечения защиты интересов личности и существования общественного правопорядка.

В 1–2 разделах раскрываются основные понятия государства и права, их социальная сущность и назначение. Право – основа жизнедеятельности общества и государства. Поэтому знание основ правовой жизни общества и государства – долг каждого человека, гражданина. Дальнейшее развитие российской правовой системы и государственности, признание приоритета прав и свобод человека и гражданина, принципа разделения властей, гражданского правового общества – все это требует нового подхода к трактовке и изложению правовых понятий и институтов.

Раздел 3 посвящен конституционному праву Российской Федерации. Здесь подробно рассмотрены вопросы, посвященные основам конституционного строя Российской Федерации, правам и свободам человека

и гражданина, федеративному устройству, органам государственной власти Российской Федерации.

В разделе 4 излагаются основные вопросы отраслей российского права: гражданского, трудового, семейного, жилищного, административного, финансового, уголовного, экологического и образовательного.

В разделе 5 рассматриваются вопросы сотрудничества государств в обеспечении международного мира и безопасности и роли международных организаций в решении этих проблем. Защита прав и свобод личности – это задача не только одного государства, но и всего мирового сообщества.

Авторы выражают искреннюю благодарность рецензентам учебника – доктору юридических наук, профессору *А.Г. Калтину*, доктору юридических наук, профессору *С.О. Шохину* и кафедре «Специальных юридических дисциплин» Московского пограничного института ФСБ России за полезные советы в процессе работы над рукописью книги.

Раздел 1. Общество и государство

Глава 1. Понятие и сущность государства

1.1. Понятие и признаки государства

Государство – сложная политико-правовая форма организации общественной жизни. Оно призвано служить средством управления общественными процессами (защита прав и законных интересов граждан, обеспечение правопорядка, безопасности граждан и общества).

Государство есть продукт возникновения и развития человеческой цивилизации. Процесс становления государства имеет место лишь на определенном этапе развития человеческого общества. В результате эволюционного развития человечество выработало для управления общественными процессами систему определенных правил поведения, устанавливаемых публичной властью. По мере усложнения социальных связей эти социальные нормы и институты политической власти принимают более сложные формы.

Предпосылки возникновения государства лежат в природе самого общества. Общество – это определенный тип отношений и связей между людьми (экономических, политических, духовных, юридических и т. д.), объединенных территориально, в рамках которых удовлетворяются их основные жизненные интересы и потребности (обеспечение прав и свобод, безопасность и др.). Необходимость реализовывать и обеспечивать эти потребности является предпосылкой для возникновения и существования государства. Охрана общественно значимых интересов, определяемых необходимостью нормального социального существования и развития человека, является задачей всего общества, условием его стабильного функционирования. Упорядочение в этих целях общественных отношений происходит при помощи *публичной власти*, представляющей общество во внешних и внутренних отношениях. Государственная власть обладает монополией на принуждение в случае нарушения законов и имеет для реализации этих полномочий систему специальных органов. Властные решения, исходящие от публичной власти, имеют общеобязательный характер и подлежат исполнению. Таким образом, мы видим, что государство возникло и упрочилось в поисках обеспечения внутреннего порядка и внешней безопасности. Еще Аристотель говорил, что государство создается «ради прекрасной жизни».

Причины, или условия формирования государственности, заложены в самих общественных отношениях. Первоначально на заре возникновения

социальная организация основывалась на присваивающей экономике (охота, рыболовство и собирательство, то есть на присвоении готовых продуктов). Человек удовлетворялся теми продуктами, которые он находил у природы.

Постепенное развитие человеческого общества привело к тому, что в результате так называемой «неолитической революции» начался процесс перехода общества от присваивающей экономики к производящей. С этого времени охота, рыболовство и собирательство постепенно стали заменяться земледелием и скотоводством, возникли металлургия и металлообработка. По данным археологии и этнографии, этот процесс продолжался у разных народов несколько тысячелетий. Продукты земледелия и скотоводства, производимые первоначально для собственных нужд, начали производиться в количестве, превышающем потребности самих производителей.

Овладение культурой земледелия, скотоводства и обработки металла дало толчок к дальнейшему развитию производительных сил, в связи с чем возник избыток продукта (прибавочный продукт), то есть начался процесс первоначального накопления капитала и появления частной собственности, что создавало возможность привлечения дополнительной рабочей силы для развития своего производства. Постепенно развивались обменные отношения между товаропроизводителями. Продолжался дальнейший процесс общественного разделения труда и его специализация по отдельным отраслям производства, что способствовало быстрому прогрессу хозяйственных отношений, развитию ремесла, искусства, письменности, возникновению первых городов. Постепенно с развитием имущественных отношений начала усложняться структура общества. Появились социальные группы, общности, имеющие свои интересы и особенности.

Имущественная и социальная дифференциация развивалась параллельно с функциями управления общественной организацией. Важное место в такой дифференциации занимали военные вожди и жрецы, которые имели большое влияние на общество. Благодаря развитию ремесла и торговли, возникли сословия ремесленников и купцов.

Усложнение общественной жизни потребовало более совершенной формы ее организации и стимулировало развитие тех политических институтов, которые занимались функциями управления (обеспечением порядка в обществе, охраной собственности и т. д.). В механизме регулирования общественных отношений особую роль играет государство как важнейший политический институт, выполняющий необходимые для общества социальные, политические и юридические функции. Известный русский юрист П.И. Новгородцев писал, что «государство не есть только

классовое господство, это прежде всего публично-правовое регулирование частной и общественной жизни»¹.

Государство как одна из форм политико-юридической организации общественной жизни характеризуется следующими основными признаками.

1. *Народ*. Государство есть *союз людей*, организованный на началах права на единой территории. Но не всякий союз людей образует государство. Этот союз людей прежде всего должен иметь единый общий интерес. Таким общим интересом для всех граждан государства является усовершенствование совместной жизни посредством установления и поддержания справедливого правопорядка. Государственный союз основан на началах права.

Граждане государства обладают субъективными публичными правами и являются субъектами публичных обязанностей. Публично-правовой союз граждан с государством определяется законодательством каждой конкретной страны самостоятельно.

2. Постоянным признаком государства является наличие определенной *территории*, то есть территориальная организация государственной власти. Территориальная организация государства означает, что его власть распространяется на определенную территорию, которая находится под юрисдикцией государства. В государственно-организованном обществе на смену принципу кровнородственной организации населения пришел принцип его территориальной организации. Люди, проживающие на территории государства, становятся подданными или гражданами данного государства. Юридически только граждане входят в состав государства и обладают всеми гражданскими и политическими правами (правом избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти, занимать должности в органах государственной власти, осуществлять определенные виды деятельности и т. д.). Государство обязуется обеспечивать граждан всеми правами и свободами как внутри страны, так и за ее пределами. Основные права и свободы человека и гражданина должны быть законодательно гарантированы государством. Однако государство, признавая права и свободы человека, обязуется защищать права и свободы иностранцев и лиц без гражданства.

3. Важнейшим признаком государства является наличие *публичной власти*, которая учреждается народом и выступает от его имени. Публичная (государственная) власть предполагает особую группу людей (управленцев), призванных осуществлять задачи и функции государства. Объективно

¹ Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1991. С. 289.

необходимой функцией государственной власти является упорядочение общественной жизни, общественных отношений. Отнюдь не всякая власть – управленческое благо. История знает много примеров, когда государственная власть нарушала права и свободы личности. Эффект власти в значительной степени действует в согласии с управляемыми людьми. Властные полномочия государства ограничены, во-первых, правами и свободами, принадлежащими его гражданам и, во-вторых, властными полномочиями других государств.

Сама цель упорядочения общественных отношений (стремление к порядку) может достигаться и антиправовыми средствами. Однако, стремясь к порядку, они самоуничтожаются, лишив себя всех прав и свобод, своей личности. Из этого следует, что сама власть нуждается в таком ценностном регуляторе, как право. *Право* – основа власти, основа деятельности государства, то есть организация государственной власти должна быть основана только на правовых началах, а ее деятельность – в рамках права (правового закона).

Государственная власть, в свою очередь, характеризуется следующими признаками. Во-первых, для осуществления своих функций и задач она имеет свой *аппарат управления*, который призван осуществлять функции управления обществом с помощью специальных государственных органов. Осуществление государственных управленческих функций является их профессиональной деятельностью. Во-вторых, публичная власть является *представительной*. Она осуществляет свою деятельность от имени народа. В-третьих, признаком публичной власти является ее *легитимность*. Феномен легитимности государственной власти – признание ее народом управлять им и подчиняться ей. Необходимо отличать легитимность власти от ее легальности. Не всякая легальная власть является легитимной.

4. *Налоговая и финансовая системы*. Государство устанавливает систему налогов и сборов для формирования государственного бюджета. Затем оно распределяет эти средства на различные общественные нужды, в том числе на содержание государственного аппарата, который занят только управленческой деятельностью, а также на содержание социально не защищенных слоев населения.

5. *Суверенитет*. В юридической и политологической литературе государственный суверенитет трактуется как верховенство государственной власти на своей территории и ее независимость в международной сфере.

Верховенство государственной власти внутри страны означает:

- распространение ее властной силы на всех граждан и организации, обязательность решений органов государственной власти для других субъектов правоотношений;

- только установленные государством правила поведения признаются общеобязательными и обеспечиваются системой юридических гарантий;
- возможность применения мер государственного принуждения в случае совершения противоправных деяний.

Самостоятельность и независимость государственной власти выражается в ее исключительном праве свободно решать свои задачи и выполнять свои функции в рамках права.

Государственный суверенитет следует отличать от *суверенитета народа*. Хотя они и тесно связаны между собой, но представляют различные исторические и общественно-политические явления. Государственный суверенитет возникает вместе с государством, а суверенитет народа основан на признании всего граждански правомочного населения той или иной страны единственным источником государственной власти. Народный суверенитет – источник государственного суверенитета. Суверенитет государства ограничен суверенитетом народа, которому и принадлежит высшее право определять экономическую, социальную и политическую систему страны.

Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. А высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Представительные органы государственной власти осуществляют властные полномочия от имени народа.

Следовательно, *государственный суверенитет – это ограниченная правом власть как внутри страны, так и в международных отношениях, осуществляемая от имени народа*.

На современном этапе развития цивилизации государственный суверенитет имеет свои пределы, которые во внутренней жизни государства определяются притязаниями других субъектов права, а в международных отношениях – рамками международного права. В настоящее время в современном интегрированном мире все чаще признается, что международное право, международное сообщество и международные организации могут и должны вмешиваться во внутренние дела государств, если власть грубо нарушает права и свободы человека, права и свободы малых народов и национальных меньшинств. Это зафиксировано в целом ряде межгосударственных соглашений, прежде всего в Парижской хартии для новой Европы и ряде других. Ярким примером этого является ограничение суверенитета государств Европейского союза рамками права Европейского союза.

6. *Система права.* Государство – это не просто союз людей, объединенных территориально, но и правовой союз, организованный и действующий по правовым нормам. Государство, устанавливая систему общеобязательных правил поведения, регулирует и упорядочивает существующую систему общественных отношений. Наличие правовой системы юридически оформляет государственную власть и тем самым делает ее легитимной. Система права определяет юридические рамки и формы осуществления функций и задач государства. Все субъекты права (в том числе и государство) функционируют в рамках правовых норм.

Таким образом, *государство – это территориально организованная публично-правовая общность населения, построенная на началах власти и осуществляющая свою деятельность на основе права с помощью специального государственного аппарата.*

Государство как феномен общественной жизни можно понимать в различных аспектах. В институциональном смысле государство – это система органов государственной власти и учреждений, действующих на основе права. В этом смысле государство выступает как равноправный субъект правоотношений.

В публичном смысле государство – универсально значимая власть, призванная для охраны прав и свобод личности, обеспечения безопасности граждан и общества в целом, установления законности и правопорядка.

В функциональном смысле государство – способ регулирования и упорядочения общественных отношений.

1.2. Сущность и функции государства

Назначение и сущность государства состоит в том, что оно призвано осуществлять управление обществом на основе демократических принципов правления в интересах защиты основных прав и свобод личности, а также для обеспечения общественного согласия (социального компромисса). Поскольку государство представляет собой территориальный публично-правовой союз населения, осуществляющий свои задачи и выполняющий свои функции с помощью специальных органов государственной власти, то можно сказать, что обеспечение прав и свобод человека и гражданина, регулирование и упорядочение общественных отношений и является основной обязанностью государства. Природа государственной власти – в охране прав и свобод человека и гражданина, в обеспечении гражданского мира и согласия.

Социальное назначение государства заключается в том, что это такая организация политической власти, призванная представлять общие интересы

населения. Деятельность государства направлена на решение общесоциальных проблем. Управляя делами общества, государство стремится к стабильности и гармоническому развитию общества, к обеспечению социального компромисса и правопорядка. Еще Цицерон писал, что «государство есть достояние народа, а народ не любое соединение людей, собранных вместе каким бы то ни было образом, а соединение многих людей, связанных между собой согласием в вопросах права и общностью интересов»².

В чем же состоит *сущность* государства? В чем его единая и объективная цель? Отвечая на эти вопросы, известный русский юрист И.А. Ильин писал, что «сущность государства состоит в том, что *все его граждане* имеют и признают – помимо своих различных и частных интересов и целей – еще *единый интерес и единую цель*, а именно: *общий интерес и общую цель*, ибо государство есть некая *духовная община*»³.

Социальное назначение и сущность государства проявляются в его функциях и задачах. Под *функциями государства* понимают основные направления его деятельности, вытекающие из его сущности и роли в общественной жизни. В отличие от задач государства, которые могут носить временный, локальный характер, функции государства имеют постоянный характер и общесоциальную направленность, хотя в различные исторические эпохи они могли быть направлены и на узкокорпоративные цели. Если в Древнем мире или Средневековье государство активно осуществляло такие классовые функции, как подавление сопротивления рабов и крепостных крестьян, обеспечение условий для их эксплуатации, то функции современных развитых демократических государств направлены на осуществление общесоциальных проблем, связанных с защитой прав и свобод личности, поддержанием общественного порядка, обеспечением мира и безопасности и т. д.

На характер и содержание функций государства оказывают влияние многие факторы социально-экономического, политического, экологического характера. Бурный рост экономики, ее научно-технический прогресс, стабильная политическая обстановка во многом определяют направления деятельности государства, связанные с обеспечением прав и свобод человека, экологической безопасностью, разрешением межнациональных конфликтов, борьбой с преступностью и т. д. На содержание функций государства большое влияние оказывает и международная обстановка. В современном мире активно продолжается процесс интеграции государств, что обуславливает их тесное

² Цицерон. Диалоги. О Государстве. О законах. М., 1966. С. 20.

³ Ильин И.А. Собрание сочинений. В 10 т. Т. 1. М., 1993. С. 241.

сотрудничество по многим ключевым вопросам (защита прав человека, поддержание мира и международного правопорядка, экологической безопасности, борьба с международным терроризмом и т. д.). Возрастает значение международного права, международных организаций в решении всех этих вопросов.

Функции государства и их конкретное содержание зависят от формы организации государственной власти, от того, какие цели государство ставит перед собой. В зависимости от социальной направленности функции государства могут в значительной мере отличаться друг от друга. Так, при либерально-демократическом режиме государство признает за собой функцию охраны прав и свобод человека и гражданина, обеспечение мира и согласия, социальной безопасности, а при тоталитарном политическом режиме, наоборот, стремится полностью держать монополию своей власти над обществом (свобода личности ограничена, отсутствует политический плюрализм и гласность, экономика полностью управляется государством).

Основные функции государства подразделяются на виды по различным основаниям. Наиболее общей классификацией основных функций государства является деление их на *внутренние* (деятельность внутри данной страны) и *внешние* (деятельность на международной арене). Между внутренними и внешними функциями существует неразрывная связь, ибо внешняя политика любого государства предопределяется внутренними условиями его существования, а международные обязательства, в свою очередь взятые государством на себя, диктуют необходимость строить деятельность во внутренних отношениях в соответствии с общечеловеческими стандартами.

По времени осуществления различают функции *постоянные* (на всех этапах развития государства) и *временные*, появление которых обусловлено специфическими условиями конкретного периода развития государства.

По формам деятельности функции государства подразделяются на законотворческие, управленческие, судебные и контрольно-надзорные, которые отражают механизм реализации государственной власти. Законодательные функции осуществляют органы законодательной власти, управленческие – органы исполнительной власти, судебные – органы судебной власти, надзорные – органы прокуратуры и другие контрольно-надзорные органы.

Государство в процессе своей деятельности оказывает целенаправленное воздействие на различные сферы общественной жизни. В зависимости от этого внутренние функции государства можно подразделить на политические, экономические, социальные, экологические, а также осуществляемые в культурной сфере.

В *политической сфере* функции государства связаны:

- с признанием и защитой прав и свобод человека и гражданина. Уважение человеческого достоинства, защита прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение условий для гармоничного развития личности – вот первейшая обязанность и задача государства, его органов. Государство в своих законодательных актах закрепляет основные права и свободы человека и гражданина и создает систему их гарантий;
- с регулированием политических процессов в обществе посредством законодательного закрепления принципов организации и деятельности политических партий и объединений, их взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления;
- с обеспечением общественной безопасности государство разрешает социальные и межнациональные конфликты, поддерживает общественное согласие, оказывает помощь беженцам и вынужденным переселенцам и т. п.

В *экономической сфере* государство обеспечивает нормальное функционирование и развитие экономики. Деятельность государства в области экономики направлена на поддержание приоритетных направлений экономического развития, охрану существующих форм собственности, обеспечение свободы экономической деятельности, организацию внешнеэкономических связей, установление системы налогов и т. д.

Экономическая роль демократического правового государства в условиях рыночной экономики в основном сводится:

- к законодательному определению круга субъектов хозяйственной деятельности, а также ее объектов и взаимоотношений между ними;
- к поощрению, защите и охране социально и экономически целесообразных форм этой деятельности (поведения ее участников), осуществляемых главным образом с помощью регулятивных мер экономического характера.

Государственное регулирование экономических отношений при рыночном хозяйстве не носит жесткого характера, а основано на использовании экономических методов и средств (налогообложения, кредитования, субсидий и др.).

Одним из основных направлений деятельности современного государства является его *социальная функция*. Основопологающим признаком социального государства является утверждение системы общественных отношений, основанной на уважении и соблюдении естественных прав и свобод человека и гражданина, наличие в обществе условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие личности.

В социальной сфере деятельность государства направлена на поддержание достойного уровня жизни населения, оказание помощи тем лицам, которые не могут самостоятельно обеспечить себя средствами для существования (инвалиды, пенсионеры, многодетные семьи, безработные). Государство расширяет свои социальные гарантии, направленные на поддержку наиболее социально не защищенных слоев общества. Конституционное положение о том, что «в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты» (ст. 7 Конституция РФ), означает заявление России о своей приверженности одному из основополагающих принципов деятельности современного демократического государства, согласно которому создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека возводится в ранг общегосударственной политики.

В реализации социальной функции значительное место принадлежит проведению эффективной государственной политики в области образования, культуры, здоровья граждан, в жилищной сфере. Социальная функция в данных сферах общественной жизни осуществляется в форме государственной поддержки (материальной, финансовой, программной и др.) образовательных, воспитательных, научных учреждений, учреждений культуры и здравоохранения. Например, в соответствии с законом Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 года (в редакции федерального закона от 13 января 1996 года № 12-ФЗ) «право граждан на образование обеспечивается государством путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования»⁴.

Культура, образование, здравоохранение должны стать общедоступными, поскольку в данном случае речь идет о главных социальных ценностях: здоровье и интеллектуальном потенциале общества. Всеобщая декларация прав человека (1948) провозгласила право каждого на достойный жизненный уровень, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния как самого человека, так и его семьи (ч. 1 ст. 25).

⁴ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1797; Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150; 1997. № 47. Ст. 5341; 2002. № 12. Ст. 1093; № 26. Ст. 2517.

В *культурной сфере* государство оказывает поддержку развитию искусства и культуры, заботится о культурном и нравственном росте общества. Государство ответственно перед гражданами за обеспечение условий для общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ. В этих целях органы государственной власти выступают гарантом прав и свобод всех субъектов культурной деятельности.

Защищают эти права и свободы посредством:

- законодательной и иной нормативной деятельности;
- разработки и осуществления государственной политики и государственных программ культурного развития;
- пресечения посягательств на права и свободы в области культуры.

В *природоохранной сфере* функцией государства является охрана и рациональное использование природных ресурсов в целях улучшения условий жизни людей. Государственное регулирование охраны окружающей природной среды, определение порядка природопользования, обеспечение экологической безопасности – вот одна из первейших задач и функций государства на сегодняшний день.

Право на благоприятную окружающую среду является одним из фундаментальных прав человека. Статья 42 Конституции РФ закрепляет, что «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Государственными гарантиями соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду являются:

- обеспечение благоприятных условий для жизнедеятельности человека;
- научно обоснованное планирование и государственное нормирование качества окружающей среды;
- предотвращение экологически вредной деятельности, предупреждение и ликвидация аварий, стихийных бедствий, катастроф;
- государственное и общественное страхование граждан, образование резервных фондов помощи, возмещение вреда, причиненного здоровью граждан в результате загрязнения природы и иных вредных воздействий;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- государственный контроль за соблюдением природоохранительного законодательства;

- ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

К *внешним* функциям государства относятся:

- сотрудничество с другими государствами в социально-экономической, политической, военной и культурной сферах;
- оборона страны и обеспечение государственной безопасности;
- поддержание мира и мирового правопорядка;
- предотвращение войн, разоружение, ликвидация ядерного и другого оружия массового уничтожения;
- борьба с международным терроризмом;
- оказание помощи пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий (землетрясение, наводнение, ураган, извержение вулкана и т. д.);
- сотрудничество в решении глобальных проблем современности.

Особое значение в современных условиях приобретает сотрудничество государств по поддержанию мира и мирного сосуществования, когда над человечеством нависла угроза уничтожения в термоядерной войне. С целью укрепления мира и мирного сосуществования государства ведут активную работу за:

- равенство и суверенитет всех народов;
- мирное урегулирование споров;
- отказ от войны, от применения силы или угрозы силой как средства решения спорных вопросов, разрешение их путем переговоров;
- невмешательство во внутренние дела;
- сотрудничество между государствами; ограничение вооружений;
- добросовестное выполнение обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных международных договоров и т. д.

В деятельности государства, направленной на защиту и укрепление мира, особое значение приобретает задача всеобщего и полного разоружения под строгим, всеобъемлющим международным контролем. Мировое сообщество в целях сохранения человеческой цивилизации требует, чтобы государства путем взаимных договоренностей исключили возможность ядерной катастрофы и остановили разорительную для всех стран гонку вооружений. Но поскольку еще сохраняются противоречия между геополитическими и экономическими интересами разных стран, угроза нападения извне, непрестанной заботой государства является сохранение армии на уровне, необходимом для

обеспечения безопасности страны, и оборонного военного потенциала, гарантирующего решение этих задач.

Функции государства можно подразделить также на *регулятивные* и *охранительные*, которые могут реализовываться в правовых и организационных формах. Среди правовых форм можно выделить *законо-творческую (нормотворческую)* деятельность государства (разработка и принятие законов и других нормативных актов), *правоприменительную* деятельность (государственно-властную деятельность компетентных органов по реализации норм права) и *правоохранительную* деятельность, направленную на осуществление правового контроля и реализацию юридической ответственности. К *организационным* формам относят создание органов государственной власти, их материально-техническое и информационное обеспечение и т. д.

Методами осуществления функций государства являются:

- нормативно-правовое регулирование;
- убеждение;
- принуждение;
- надзор и контроль.

Используя *метод нормативно-правового регулирования*, государство закрепляет конкретные права и обязанности участников общественных отношений, тем самым, с одной стороны, поощряя общественно-полезную деятельность субъектов правоотношений, а, с другой стороны, в случае нарушения общеобязательных предписаний принимает меры государственного принуждения.

Государство в своей деятельности в основном использует метод *убеждения*. Сознательное добровольное выполнение требований государства, убежденность граждан в справедливости его требований становится основным методом осуществления государством своей деятельности. *Принуждение* как один из методов осуществления государством своей деятельности имеет место в тех случаях, когда есть нарушения предписаний норм права и необходимо привлечь виновных к юридической ответственности.

Осуществляя функции защиты прав и свобод личности, обеспечения социальной безопасности, законности и правопорядка, государство активно использует *метод надзора и контроля*. Например, органы прокуратуры осуществляют высший надзор за исполнением действующего законодательства; финансово-контрольные органы государственной власти (Счетная палата, налоговая инспекция и налоговая полиция) – финансовый контроль. Существуют и другие органы государственной власти,

осуществляющие различные контрольно-надзорные функции (гостехнадзор, атомнадзор и др.).

1.3. Форма государства

Любое государство, помимо его сущности и социального назначения, характеризуется также некоторыми внешними признаками. Совокупность его внешних характеристик, определяющих порядок формирования и осуществления государственной власти, административно-территориальное устройство, и составляет форму государства (или форму организации государственной власти). Форма государства характеризует отношения между людьми и государством в процессе управления ими, способы организации высших органов государственной власти, административно-территориальную организацию государства. Все эти правоотношения, взятые вместе, образуют *публичный правовой порядок*, который называется *государственным устройством*.

Термин «устройство государства» в общей теории государства и права понимается в различных смыслах. Речь может идти об устройстве государства как о форме государства, о форме правления, об административно-территориальной организации. Во всех этих случаях организация государственной власти понимается в разных аспектах: политико-правовом, структурно-функциональном, административно-территориальном. Государство – это структурированная организация, строящая свою деятельность на основе права.

Форма государства неразрывно связана с его сущностью. Однако последняя предопределяет форму государства не непосредственно, а через его содержание, обусловливаемое уровнем культуры, традициями, характером развития экономических отношений, внешнеполитическими отношениями, существующими в определенных исторических условиях. Поэтому содержание государства отражает не только то, что свойственно ему как специфическому явлению общества в любых исторических условиях, но также и то, что присуще тем или иным государствам в силу особенностей конкретно-исторических условий их возникновения и развития.

Форма государства – это сложное понятие, включающее три элемента: форму правления, государственное устройство и политический режим. Это не простая совокупность составляющих ее элементов, а единство целостной системы, обусловленное ее внутренними связями и отношениями. Форма каждого конкретного государства как единство указанных элементов (формы правления, государственного устройства и политического режима) складывается исторически под влиянием целого ряда факторов. Несомненное

воздействие на нее оказывают уровень экономического развития, достигнутый обществом на определенном этапе своего развития, и отношения между основными политическими силами в обществе. Поэтому в разные исторические эпохи преобладали те формы государства, которые в большей степени соответствовали ступени экономического роста и соотношению политических сил в стране. Этим объясняется то, что в средние века, например, наиболее распространенной формой правления была монархия (разных видов). А после буржуазных революций в некоторых странах монархическая форма правления либо претерпела существенные изменения, либо была заменена республиканской (тоже разных видов).

Такое разнообразие объясняется тем, что, помимо указанных выше факторов, на форму государства могут оказывать влияние также иные условия, в частности, географическое положение страны, исторические традиции, присущие населяющим ее народам, господствующая идеология, религия, уровень культурного развития и национального сознания народа, степень его политической активности.

Форма государства – это организационно-функциональная структура государства, выражающая способ организации и осуществления государственной власти и ее взаимодействие с населением.

В настоящее время в юридической и политологической литературе классификация формы государства осуществляется главным образом по ее элементам: форме правления (монархия и республика), форме государственного устройства (унитарное государство, федерация и конфедерация), форме государственного (политического) режима (демократические или авторитарные методы государственного управления).

На сегодняшний день конституция каждой страны четко закрепляет и регламентирует структуру, способы формирования и правовое положение высших органов государственной власти (главы государства, парламента и правительства), а также установленный порядок взаимоотношений между ними.

Конституция РФ 1993 года в главе 1 «Основы конституционного строя» закрепляет основные признаки государственного устройства Российской Федерации. Статья 1 устанавливает, что *«Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления»*. Это значит, что Россия по форме государственного устройства – федерация, которая состоит из субъектов федерации, по форме правления – республика, где глава государства и парламент избираются путем прямых выборов гражданами страны, а в государственном управлении действует принцип разделения властей. Государственный режим осуществляется демократическими методами управления и гарантиями

конституционных прав и свобод человека и гражданина. Некоторые важнейшие признаки Российской Федерации содержатся и в других статьях Конституции. Прежде всего это определение Российской Федерации как *социального* (ст. 7) и *светского* (ст. 14) государства.

Форма правления. Государство – это форма осуществления суверенной власти. В зависимости от того, кто является носителем суверенной власти, можно говорить о различных формах правления. Под *формой правления* понимается организация верховной государственной власти, порядок образования ее органов, их компетенция и взаимоотношения с населением, степень участия населения в формировании этих органов.

По формам правления государства подразделяются на монархии и республики. *Монархия – это такая форма правления, при которой вся верховная власть сосредоточена в руках единоличного главы государства (монарха), передается по наследству или династически.* Монархическая форма правления начала складываться еще в рабовладельческом обществе и до сих пор сохраняется в некоторых странах. Конечно, при этом монархия как форма правления не остается неизменной. Она претерпела весьма значительные изменения в зависимости от условий развития общественно-политических институтов и расстановки социально-политических сил общества.

Монархия характеризуется следующими основными признаками:

- главой государства является монарх;
- власть монарха передается по наследству или династически;
- деятельность монарха не ограничена определенным сроком, то есть он исполняет свои обязанности пожизненно.

В настоящее время монархические формы правления существуют:

- в Европе – Великобритания, Бельгия, Голландия, Дания, Испания, Люксембург, Норвегия, Швеция, Монако, Лихтенштейн, Андорра;
- в Азии – Бахрейн, Бутан, Бруней, Катар, Кувейт, Иордания, ОАЭ, Саудовская Аравия, Таиланд, Япония, Малайзия;
- в Африке – Лесото, Марокко, Свазиленд.

Монархии подразделяются на абсолютные (неограниченные) и ограниченные. Монархия называется *абсолютной*, если верховную государственную власть единолично осуществляет глава государства – монарх (король, царь, император, шах, эмир), не ограниченный каким-либо другим органом государственной власти. Например, история знает много примеров абсолютной монархии: Россия – в период самодержавия, Англия – в период правления династии Стюартов, Франция – при правлении династии Бурбонов. В настоящее время абсолютные монархии в ее «чистом» виде сохранились в некоторых странах Азии и Персидского залива. Например, Бутан, Бруней – самые известные абсолютные монархии. Абсолютная монархия как форма

