

**С. А. АВАКЬЯН**

# **КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЛЕКСИКОН**

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ  
ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ  
СЛОВАРЬ**

# **Сурен Адиебекович Авакьян**

# **Конституционный лексикон.**

# **Государственно-правовой**

# **терминологический словарь**

*Текст предоставлен правообладателем*

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=11132465](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11132465)*

*Конституционный лексикон: Государственно-правовой  
терминологический словарь. / Авакьян С.А.: Юстицинформ; Москва;  
2015*

*ISBN 978-5-7205-1279-8*

## **Аннотация**

Настоящее издание – пример словаря конституционно-правовой (государственно-правовой) терминологии. Воспроизводит современные понятия, отраженные в Конституции Российской Федерации 1993 года, большом количестве новых и прежних конституционно-правовых нормативных актов РФ, субъектов РФ и местного самоуправления, конституционно-правовую терминологию разных лет, в том числе ставших признанными ценностями мирового конституционализма. Наряду с терминами, вошедшими в юридические документы, разъясняются многие понятия науки конституционного права и смежных правовых наук, а также конституционного политического лексикона.

Автор – один из ведущих отечественных конституционалистов, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, лауреат премии им. А.Ф. Кони Российской академии наук, заслуженный профессор Московского университета.

Издание ориентировано на широкий круг читателей, которые, опираясь на ключевые слова, могут найти в книге интересные сведения.

Словарь особенно полезен для депутатов различных уровней, общественных деятелей, работников аппаратов государственных и муниципальных органов, студентов, аспирантов и преподавателей юридических, политологических, философских и иных гуманитарных учебных заведений.

# Содержание

А	8
Б	131
Конец ознакомительного фрагмента.	145

**Сурен Авакьян**  
**Конституционный**  
**лексикон:**  
**Государственно-правовой**  
**терминологический**  
**словарь**

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 14-18-00168).

**CONSTITUTIONAL LEXICON**

*Dictionary of constitutional legal terms*

*SA Avakyan, Doctor of Law, professor*

**Moscow**

Yustitsinform

2015

This study was performed under a grant by the Russian Science Foundation (project № 14-18-00168).

**Avakyan SA Constitutional lexicon: dictionary of constitutional legal terms. – M.: Yustitsinform, 2015.656 p.**

This edition is an example of a dictionary of constitutional and legal (state-legal) terminology. It includes modern concepts reflected in the Constitution of the Russian Federation of 1993, a large number of new and existing constitutional and legal regulations of the Russian Federation, the subjects of the Russian Federation and local self-government, constitutional and legal terminology of various years, including those that have become the recognized values of world constitutionalism. Along with the terms included in the legal documents, explained are many of the concepts of science of constitutional law and related legal sciences, as well as the constitutional political lexicon.

The author is one of the leading domestic constitutionalists, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law at Moscow State University, Doctor of Law, Professor, Honored Scholar of Russia, laureate of the Kony Award of the Russian Academy of Sciences, Professor Emeritus of the University of Moscow. The publication is aimed at a wide range of readers who, based on keywords, can find interesting information in the book. The dictionary is particularly useful for members of parliaments of different levels, public figures, administrative staff of state and municipal authorities, students and teachers of the law, political science, philosophy and other humanitarian institutions.

© Yustitsinform, LLC, 2015

© SA Avakyan, 2015

## **Используемые сокращения**

**РФ** Российская Федерация

**см.** смотри

**ст.** статья

**ч.** часть

# А



**АБСЕНТЕИЗМ** – неучастие избирателей в голосовании при выборах депутатов и должностных лиц, а также в голосовании на референдумах, т. е. неявка в помещение для голосования. **А.** – как бы оборотная сторона права избирателя на добровольное участие в выборах (по принципу «не захочу – не пойду голосовать, и никто меня не заставит»). При проведении свободных выборов **а.** почти неизбежны одни избиратели не верят никому из кандидатов и не видят пользы в выборах, другие попросту лично пассивны и не интересуются выборами как политическим мероприятием.

Для преодоления **а.** кто-то предлагает использовать метод «кнута» – установить штрафные санкции или иную юридическую ответственность избирателей (в отдельных странах применяются; остается под вопросом эффективность таких мер, но демократизма выборам они не прибавляют); кто-то полагает, что более полезен метод «пряника» – какие-то выплаты избирателям за участие в голосовании из бюджета государства или прибавление дня выборов к ежегодному отпуску (что также вызывает сомнения).



**А.,** как правило, приводит к снижению численности избирателей, при явке которых выборы считаются состоявшимися. Например, в России новейшего времени сначала устанавливалось общее требование, что выборы признаются состоявшимися при явке на избирательные участки минимум 20 процентов зарегистрированных избирателей, т. е. внесенных в избирательные списки (так называемый *порог явки* – см.). Это требование – как общее содержалось в статье 70 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». На отдельных выборах порог явки был повыше – так, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ требовалась явка минимум 25 процентов (ст. 82 Федерального закона 2005 г. о выборах депутатов Государственной Думы), на выборах Президента РФ – 50 процентов (ст. 76 Федерального закона 2003 г. о выборах Президента РФ). Однако 5 декабря 2006 г. требование о пороге явки было исключено из Закона об основных гарантиях, 26 апреля 2007 г. – соответственно из Законов о выборах депутатов Государственной Думы и о выборах Президента РФ. Таким образом, выборы считаются состоявшимися при любой явке избирателей, **а** не оказывает влияния на результаты.

**АБСОЛЮТНОЕ БОЛЬШИНСТВО** – см. *большинство*.

**АБСОЛЮТНОЕ ВЕТО** – см. *вето*.

**АВТОНОМИЗАЦИЯ** – понятие, связанное с историей национально-государственного строительства в нашей стране в 20-е годы. До октябрьской революции 1917 г. большевики во главе с В.И. Лениным выступали за сохранение унитарного государства в России. Для областей с особым национальным составом населения и хозяйственным укладом предлагался как средство решения национального вопроса план областной автономии, т. е. превращение соответствующих территорий в автономные единицы, имеющие черты государств или государственных образований в составе единого Российского унитарного государства.

Перед революцией и после нее ситуация существенно изменилась, на территориях окраин стали образовываться национальные независимые государства. Для того чтобы строить новую государственность в России, В.И. Ленин склонился к идее федерации. В январе 1918 г. Российская социалистическая советская республика была объявлена федеративным государством. Однако на какой основе будет строиться эта федерация, в каком качестве войдут в нее новые национальные республики – этот вопрос не был четко сформулирован. Хотя в Конституции РСФСР 1918 г. говорилось, что Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в автономные

областные союзы, которые входят на началах федерации в РСФСР (п. 11).

В 1922 г. в связи с окончанием гражданской войны и победой советской власти на территории не только РСФСР, но и других советских республик, актуальным стал вопрос об их объединении в новое государство. Какую для этого государства использовать форму? И.В. Сталин и его сторонники в партийном и государственном руководстве выдвинули план а., т. е. вхождения Украины, Белоруссии, республик Закавказья (создавших к тому времени свою федерацию – ЗСФСР) в РСФСР в качестве ее автономных единиц. Конечно, превращение ставших независимыми республик в автономные части РСФСР означало бы существенное понижение их статуса и могло бы негативно сказаться на настроении местного населения, довольно сильно охваченного идеями национального самосознания. Нельзя было исключать и упреков России в тяге к прежним имперским амбициям. В.И. Ленин категорически выступил против этого плана, доказывая, что в новых условиях может речь идти исключительно о вхождении и России, и всех названных республик на равных условиях в новый федеративный союз. Такое объединение юридически равных субъектов в новую федерацию было оформлено созданием 30 декабря 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик.

**АВТОНОМИЯ** – в общем значении право самостоятель-

но решать вопросы, отнесенные к ведению кого-либо.

В конституционном праве понятие **а.** используется в нескольких аспектах:

а) для обозначения так называемой государственной, или областной, **а.** – т. е. форм национально-государственного устройства, при которых территория, имеющая определенный компактный национальный состав населения, его хозяйственные и бытовые особенности, провозглашается автономным государством (автономная республика) или автономным национально-государственным образованием (автономная область, автономный округ, автономная провинция и др.); см. – *автономия национально-территориальная*;

б) применительно к возможностям групп граждан, принадлежащих к определенной национальности, самоорганизовываться и совместно действовать для осуществления своих национальных, духовных, культурных, образовательных и иных интересов; см. – *автономия национально-культурная*;

в) чтобы оттенить, что тот или иной участник конституционно-правовых отношений обладает самостоятельностью в осуществлении своей компетенции. В этом плане нередко можно встретить в специальной литературе и газетных текстах выражения типа «должностное лицо получило большую **а.** в осуществлении своих полномочий», «область полностью автономна в своих делах» и т. д. Следует заметить, что в данном аспекте термин **а.** применяется скорее не в строго конституционно-правовом, а в общем смысле,

и лишь подчеркивает самостоятельность соответственно государства, государственного образования, административно-территориальной единицы, местного самоуправления и его органов, общественного объединения, должностного лица и т. д.

**АВТОНОМИЯ АДМИНИСТРАТИВНАЯ, АВТОНОМИЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ** – понятия, используемые применительно к государственной или областной автономии. Если автономная единица образуется в форме автономной республики, т. е. государства, эту форму автономии принято называть политической автономией, подчеркивая тем самым более высокий ее ранг и права, характерные для государства. Если автономная единица образуется в форме автономной области, автономного округа, это не государство, а так называемое государственное образование. Его статус ниже, чем статус автономной республики, и ближе к статусу административно-территориальной единицы. Поэтому данная автономия в литературе нередко называется административной автономией. Хотя нельзя не отметить того, что у нее есть ряд особенностей и специфических черт по сравнению с административно-территориальной единицей (представительство в центральных органах государства, специальные формы защиты прав и интересов, в том числе при утверждении бюджета и принятии своих нормативных правовых актов).

**АВТОНОМИЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ** – создание автономных образований в виде автономных государств или национально-государственных образований, являющихся элементами государственного устройства соответствующего государства.

**АВТОНОМИЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ** – система организационно-правовых форм учета интересов отдельных национальных групп населения (этнических общностей), базирующихся на их самоуправлении. Наиболее типичные пути воплощения национальной автономии: а) государственная (областная) автономия – создание государств и национально-государственных образований соответствующих наций (этнических общностей); б) создание административно-территориальных единиц в местах проживания национальных групп (этнических общностей) – национальных районов, уездов, волостей, сельсоветов и т. д.; в) учреждение национально-культурных автономий.

**АВТОНОМИЯ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ** – как отмечено в предшествующих комментариях, **а.н.к.** – это форма самоорганизации граждан одной национальной принадлежности для выражения своих национальных, духовных, культурных, образовательных и иных интересов.

В РФ принят Федеральный закон от 22 мая 1996 г. «О национально-культурной автономии» (действует с изменения-

ми и дополнениями). В Законе дается следующее определение национально-культурной автономии: это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, укрепления единства российской нации, гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу, а также осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов (ч. 1 ст. 1).

Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация (там же, ч. 2).

**А.н.к.** может быть местной, региональной, федеральной. Местные национальнокультурные автономии образуются в муниципальных районах и городских округах (на собраниях, конференциях граждан соответствующей этнической принадлежности). Далее местные национально-культурные автономии могут образовывать (на конференции, съезде делегатов) региональную национально-культурную автономию на территории соответствующего субъекта РФ. Региональ-

ные национально-культурные автономии двух и более субъектов РФ могут создавать органы межрегиональной координации своей деятельности. Такие органы не являются межрегиональными национально-культурными автономиями. Федеральная национально-культурная автономия учреждается (на конференции, съезде делегатов) не менее чем половиной зарегистрированных региональных национально-культурных автономий.

По логике Федерального закона не предполагается создание **а.н.к.** для граждан, относящихся к этническим общностям, имеющим в РФ республику, автономную область, автономный округ и проживающим на их территории (хотя и прямого запрета в Законе тоже нет). Т. е., для примера, татары, живущие в Республике Татарстан, не учреждают свою **а.н.к.** А вот татары в Москве, Мордовии, Башкирии и т. д. могут учредить региональные **а.н.к.**, затем вправе учредить федеральную татарскую национально-культурную автономию. Федеральный закон гласит, что федеральные, региональные национально-культурные автономии граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям, имеющим соответствующие республику или автономный округ, автономную область, и органы государственной власти субъектов РФ могут координировать свою деятельность, участвовать в разработке федеральных и региональных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры на осно-



ве взаимных соглашений и договоров федеральных, региональных национально-культурных автономий и субъектов РФ (ст. 5).

Все три уровня национально-культурных автономий подлежат государственной регистрации, осуществляемой органами Министерства юстиции РФ.

Согласно Федеральному закону (ст. 4) **а.н.к.** имеет право: получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры, укрепления единства российской нации, гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу, а также осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов;

обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы;

создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством РФ, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;

сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям;

следовать национальным традициям и обычаям, возрож-

дать и развивать художественные народные промыслы и ремесла;

создавать частные образовательные организации и научные организации, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством РФ;

участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций;

устанавливать на основании законодательства РФ и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств.

Кроме того, Закон гласит, что федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ национально-культурной автономии могут быть предоставлены и иные права в сферах образования и культуры.

Вместе с тем Закон содержит важное положение: участие или неучастие в деятельности национально-культурной автономии не может служить основанием для ограничения прав граждан РФ, равно как и национальная принадлежность не может служить основанием для ограничения их участия или неучастия в деятельности национально-культурной автономии. И особенно следует отметить указание Закона (ст. 4): право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение.

Основные направления приложения усилий **а.н.к.** связа-

ны с обеспечением изучения родного языка, развития образования и культуры. В этих целях национальнокультурные автономии могут (ст. 11 Закона):

создавать частные дошкольные образовательные организации или группы в таких организациях, обучение и воспитание в которых осуществляются на национальном (родном) языке;

создавать частные общеобразовательные организации, частные профессиональные образовательные организации и частные образовательные организации высшего образования, обучение в которых осуществляется на национальном (родном) языке;

учреждать иные частные образовательные организации, обучение в которых осуществляется на национальном (родном) языке;

участвовать в разработке образовательных программ, реализуемых образовательными организациями, созданными национально-культурными автономиями, издавать учебники, учебные пособия и другую учебную литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке;

вносить предложения в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления муниципальных районов, органы местного самоуправления городских округов о создании классов, учебных групп в государственных и муни-

ципальных образовательных организациях, обучение в которых осуществляется на национальном (родном) языке, а также государственных и муниципальных образовательных организациях, в которых осуществляются обучение на государственном языке РФ и углубленное изучение национального (родного) языка, национальной истории и культуры;

участвовать в соответствии с законодательством об образовании в разработке федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований, а также примерных основных образовательных программ, реализуемых на национальном (родном) языке и иных языках;

организовывать подготовку и дополнительное профессиональное образование педагогических и иных работников для частных образовательных организаций;

заключать договоры с неправительственными организациями за пределами РФ о создании условий для реализации права на получение образования на национальном (родном) языке, в частности договоры о подготовке педагогических работников, об обеспечении учебно-методическими материалами, учебниками и учебными пособиями, художественной литературой и аудиовизуальными средствами обучения на национальном (родном) языке;

осуществлять в соответствии с законодательством другие мероприятия по обеспечению права на выбор языка воспитания и обучения и на обучение на национальном (родном)

языке.

**А.н.к.** вправе:

создавать негосударственные (общественные) учреждения национальной культуры: театры, культурные центры, музеи, библиотеки, клубы, студии, архивы и другие учреждения культуры и обеспечивать их функционирование;

организовывать творческие союзы, коллективы профессионального и самодеятельного искусства, кружки по изучению национального культурного наследия, достижений национальной культуры;

проводить массовые мероприятия в области национальной культуры: фестивали, конкурсы, смотры, выставки и другие мероприятия;

содействовать организации национального краеведения, охране национальных памятников истории и культуры; создавать краеведческие, этнографические и иные общественные музеи;

учреждать организации, занимающиеся художественными народными промыслами и ремеслами;

издавать произведения исторической, художественной, музыкальной, фольклорной, этнографической литературы на национальных (родных) и иных языках;

создавать частные образовательные организации по подготовке работников в области национальной культуры;

разрабатывать и представлять в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления

предложения о сохранении и развитии национальной культуры;

заключать договоры с неправительственными организациями, находящимися за пределами Российской Федерации, о культурном обмене и сотрудничестве в области сохранения национальной культуры.

Финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национальнокультурных автономий, осуществляется за счет средств национально-культурных автономий, их учреждений и организаций, частных лиц, а также за счет иных не запрещенных законом источников. Федеральные и региональные органы исполнительной власти, муниципальные органы могут оказывать поддержку национально-культурным автономиям своего уровня за счет средств бюджета в соответствии с законодательством.

Национально-культурные автономии обладают правом собственности в соответствии с законодательством РФ.

**АВТОНОМИЯ НАЦИОНАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ** – система национальных государств (автономная республика), национально-государственных образований (автономная область, автономный округ), административно-территориальных единиц (национальные район, уезд, волость и др.), создаваемых для учета интересов отдельных национальных групп населения (этнических общностей) и для обеспечения их самоуправления.

**АВТОНОМИЯ ОБЛАСТНАЯ** – то же, что и автономия государственная.

**АВТОНОМНАЯ ОБЛАСТЬ** – разновидность государственной (областной, административной, национально-территориальной) автономии.

Автономные области в период существования Союза ССР назывались в его Конституции, и указывалось, что они состоят в соответствующих союзных республиках, в том числе и РСФСР. В Конституции РСФСР 1978 г. они перечислялись при определении ее национально-государственного устройства. Имелась в Конституции отдельная глава 9 «Автономная область и автономный округ». В первой статье этой главы – ст. 82 – говорилось, что **а.о.** находится в составе РСФСР «и входит в край». Только при конституционной реформе 15 декабря 1990 г. последнее положение было исключено из Основного закона, т. е. автономные области стали с этого момента входить непосредственно в РСФСР.

Ранее в РСФСР имелось пять автономных областей. Четыре из них – Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская, Хакасская – Законом РСФСР от 3 июля 1991 г. были преобразованы в республики в составе РСФСР.

Таким образом, в Российской Федерации в настоящее время имеется одна **а.о.** – Еврейская. Согласно Конституции она является одним из субъектов РФ.

По Конституции РФ (ст. 66) статус **а.о.** определяется Конституцией РФ и уставом **а.о.**, принимаемым ее законодательным (представительным) органом власти. По представлению законодательного и исполнительного органов власти **а.о.** может быть принят федеральный закон об **а.о.** (такого закона пока нет). Статус **а.о.** может быть изменен только по взаимному согласию РФ и **а.о.** в соответствии с федеральным конституционным законом. Наименование **а.о.** может быть изменено по ее решению, новое наименование вносится в Конституцию РФ указом Президента РФ.

**А.о.** обладает правом на принятие своих законов и других нормативных правовых актов. Она самостоятельно образует свои органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, определяет систему местного самоуправления на территории автономной области. Как и другие субъекты РФ, **а.о.** имеет свою собственность (это часть государственной собственности), она самостоятельно принимает свой бюджет, может устанавливать определенные виды налогов и сборов в соответствии с федеральным законом.

**А.о.** представлена в Совете Федерации двумя членами этой палаты – по одному от законодательного и исполнительного органов власти **а.о.** При выборах половины депутатов Государственной Думы по избирательным округам территория **а.о.** может представлять собой избирательный округ, где избирается депутат Государственной Думы. При выборах по партийным спискам наличие в них депутата от **а.о.** зависит



от соответствующей партии. **А.о.** имеет право законодательной инициативы в Государственной Думе. Орган законодательной власти **а.о.** может вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции РФ (ст. 134 Конституции РФ), одобряет поправки к главам 3–8 Конституции (ст. 136). **А.о.** вправе вносить вопросы на рассмотрение Президента РФ, Правительства РФ, обращаться с запросами в Конституционный Суд РФ. В **а.о.** есть представитель Президента РФ – федеральный инспектор. Федеральные органы государственной власти для осуществления своих полномочий могут создавать в **а.о.** свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. **А.о.** вправе иметь свое представительство при Правительстве РФ (это представительство Правительства Еврейской **а.о.** при Правительстве РФ).

К ведению **а.о.** относятся две группы вопросов. Первая – в сфере совместного ведения РФ и **а.о.** как субъекта РФ (определяется в ст. 72 Конституции РФ, может далее фиксироваться в уставе **а.о.**). Вторая – полномочия **а.о.**, принадлежащие ей за пределами сферы совместного ведения (отражаются в уставе **а.о.**). Возможно заключение двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и **а.о.** и о взаимном делегировании полномочий (ст. ст. 11 и 78 Конституции РФ).

**АВТОНОМНАЯ РЕСПУБЛИКА** – форма государ-

ственной (областной, политической, национально-территориальной) автономии. В соответствии с Конституцией СССР 1977 г. и Конституцией РСФСР 1978 г. в РСФСР насчитывалось 16 **а.р.**

**А.р.** имели более высокий статус, чем автономные области и автономные округа. Например, от них избиралось по 11 депутатов в Совет Национальностей Верховного Совета СССР, в то время как от автономных областей – по 5, от автономных округов – по

1. Председатель правительства **а.р.** по должности был членом правительства РСФСР.

В то же время **а.р.** имели более низкий ранг, чем союзные республики. Они официально не считались субъектами Союза ССР как федерации, не имели характеристики суверенного государства (как союзная республика), за ними не признавалось не только право выхода из СССР, но и даже право перехода из одной союзной республики в другую. У **а.р.** не было возможностей, характерных для союзных республик, – например, иметь 32 депутата в Совете Национальностей, обязательное включение их представителя в Президиум Верховного Совета СССР в качестве заместителя Председателя, вхождение председателя правительства союзной республики по должности в состав Правительства СССР, наличие национальной академии наук, права в области внешних сношений и др.

В период политических реформ, связанных с процесса-

ми перестройки и демократизации общества в СССР после 1985 г., многие **а.р.** стали добиваться повышения своего статуса. Особенно активными их попытки стали при разработке Союзного договора, который должен был оформить природу СССР на новом этапе развития. В свою очередь центр использовал позицию **а.р.** для того, чтобы оказывать давление на те союзные республики (среди них была и РСФСР), которые особенно настаивали на расширении своих прав и освобождении от опеки союзного руководства. Ведь повышая статус **а.р.** и укрепляя их положение на союзном уровне, можно было использовать голоса представителей **а.р.** для получения требуемого большинства по решениям, в которых проявлялся интерес центра.

В принятом 26 апреля 1990 г. Законе СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» говорилось, что **а.р.** – государства, «являющиеся субъектами федерации – Союза ССР» (ст. 1). А в проектах Союзного договора появилось положение о двух видах субъектов СССР – непосредственно входящих в Союз ССР; входящих в СССР и еще в один из субъектов СССР.

Конечно, устремления **а.р.** должны были учитывать и те союзные республики, в состав которых они входили, принимать меры к нормализации отношений с ними. В России при конституционной реформе 24 мая 1991 г. понятие «автономная республика» было исключено из Конституции, появилась новая характеристика – «республика в составе

РСФСР». Таким образом, все бывшие **а.р.** (а также вновь образованные республики) имеют сегодня статус республик в составе РФ.

**АВТОНОМНОЕ ГОСУДАРСТВО** – автономная республика или иная автономная единица, имеющая статус государства с характерными для него чертами (т. е. свои конституция, законодательство, территория, гражданство, высшие государственные органы, определенная бюджетно-налоговая самостоятельность и др.) и созданная в рамках большого государства (а поэтому не имеющая своей денежной системы, армии, полной самостоятельности во внешнеполитических и внешнеэкономических отношениях И Т.П.).

**АВТОНОМНОЕ НАЧАЛО** – понятие, используемое для того, чтобы показать самостоятельность и самоуправление тех, кто осуществляет те или иные функции руководства и управления. Например, если о руководителе территории говорят, что он управляет ею «на автономных началах», это надо понимать так, что руководителю предоставлены достаточно широкие права, и стоящие над ним органы и лица без особой надобности не вмешиваются в осуществление им своих задач.

**АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ** – обобщенное понятие, применяемое по отношению к автономным республи-

кам, автономным областям, автономным округам и другим автономным единицам.

**АВТОНОМНОЕ ПРАВЛЕНИЕ (УПРАВЛЕНИЕ)** – предоставление права самостоятельного управления какой-то территорией органу, должностному лицу, соответственно созданному или назначенному сверху, с наделением его особыми полномочиями. Либо расширение возможностей органа, должностного лица, ранее соответственно образованного, избранного или назначенного для руководства данной территорией за счет передачи ему полномочий от вышестоящего органа.

**АВТОНОМНЫЙ ОКРУГ** – разновидность государственной (областной, административной, национально-территориальной) автономии.

Первоначально эти автономные единицы назывались национальными округами. Создание данного вида автономии предусматривалось постановлением Президиума ВЦИК РСФСР от 10 декабря 1930 г. «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера». До 1977 г. среди ученых были споры о том, являются ли национальные округа формой автономии или же это скорее один из видов административно-территориальных единиц. Конституция СССР 1977 г. поставила точку в этих спорах, переименовав их в автономные округа.

**А.о.** создавались на Севере и Северо-Востоке Российской Федерации. Для них свойственны большая территория и относительно малый удельный вес коренных народов в общей численности населения **а.о.**, являющейся также небольшой. Правда, в связи с началом добычи полезных ископаемых, ростом промышленного производства численность населения некоторых автономных округов сильно выросла за счет притока лиц из других регионов страны – Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий **а.о.**

Конституция СССР 1977 г. определяла, что **а.о.** находится в составе края или области. Названия округов в этой Конституции не давались.

В Конституции РСФСР 1978 г. автономные округа перечислялись при определении ее национально-государственного устройства. Имелась в Конституции отдельная глава 9 «Автономная область и автономный округ». В статье 84 этой главы говорилось, как и в союзной Конституции, что **а.о.** находится в составе края или области. При конституционной реформе 15 декабря 1990 г. вместо этого было записано: автономный округ находится в составе РСФСР и может входить в край или область. При конституционной реформе 21 апреля 1992 г. более четко была обозначена природа автономных округов как одного из видов субъектов РФ.

По Конституции 1993 г. в ее начальной редакции в Российской Федерации было 10 **а.о.** – субъектов РФ: Агинский Бурятский; Коми-Пермяцкий; Корякский; Ненецкий;

Таймырский (Долгано-Ненецкий); Усть-Ордынский Бурятский; Ханты-Мансийский; Чукотский; Эвенкийский; Ямало-Ненецкий.

Один из них – Чукотский – согласно Закону РФ от 17 июня 1992 г. стал входить непосредственно в Российскую Федерацию (до этого он относился к Магаданской области). Остальные **а.о.** оставались в составе края и областей РФ.

В 2004–2007 годах произошли важные события, сказавшиеся на судьбе шести **а.о.** На основании и в развитие Федерального конституционного закона 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» 25 марта 2004 г. был принят Федеральный конституционный закон об образовании нового субъекта РФ – Пермского края в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого **а.о.**; далее последовали Федеральные конституционные законы от 14 октября 2005 г. об образовании нового субъекта РФ – Красноярского края в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского **а.о.**; от 12 июля 2006 г. об образовании нового субъекта РФ – Камчатского края в результате объединения Камчатской области и Корякского **а.о.**; от 30 декабря 2006 г. об образовании нового субъекта РФ – Иркутской области в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского **а.о.**; от 21 июля 2007 г. об образовании нового субъекта РФ – Забайкальского края в результате объедине-

ния Читинской области и Агинского Бурятского **а.о.** Таким образом, перечисленные шесть **а.о.** прекратили свое существование – они стали просто округами как административно-территориальными единицами в новых субъектах РФ, а в Красноярском крае – даже муниципальными образованиями.

Таким образом, сейчас в Российской Федерации в качестве ее субъектов 4 **а.о.**: Чукотский, как и ранее, входит непосредственно в РФ; Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий остаются в составе Тюменской области, Ненецкий – в составе Архангельской области.

Статус **а.о.** определяется Конституцией РФ и уставом **а.о.**, принимаемым законодательным (представительным) органом власти **а.о.** По представлению законодательных и исполнительных органов **а.о.** может быть принят федеральный закон о конкретном **а.о.** (таких актов пока нет). Статус **а.о.**, как и автономной области, может быть изменен только по взаимному согласию РФ и **а.о.** в соответствии с федеральным конституционным законом. Наименование **а.о.** может быть изменено по его решению, новое наименование вносится в Конституцию РФ указом Президента РФ (например, Указом от 25 июля 2003 г. в наименование Ханты-Мансийского **а.о.** добавлено – Югра).

**А.о.** имеет право на принятие своих законов и других нормативных правовых актов. Он самостоятельно образует свои органы законодательной (представительной) и исполнитель-



ной власти, определяет систему местного самоуправления на территории **а.о.** Как и у других субъектов, у **а.о.** есть своя собственность (это часть государственной собственности), он самостоятельно принимает свой бюджет, может устанавливать определенные виды налогов и сборов в соответствии с федеральным законом.

Отношения между **а.о.** и соответствующими областями на сегодня неясны. Согласно Конституции 1993 г. (ст. 66) отношения **а.о.**, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти **а.о.** и, соответственно, органами государственной власти края или области (теперь **а.о.** есть только в областях). Главные спорные вопросы, возникающие в отношениях, в том числе при заключении договоров: является ли собственность **а.о.** частью собственности области; может ли **а.о.** свободно распоряжаться находящимися в его ведении природными ресурсами или обязан согласовывать свои шаги с областью; самостоятелен ли **а.о.** в составлении своего бюджета; обязан ли **а.о.** руководствоваться нормативными правовыми актами области или только законодательством РФ, а законодательство области применяет настолько, насколько его признает.

**А.о.** представлен в Совете Федерации двумя членами данной палаты – от законодательного и исполнительного органов власти округа. При избрании половины депутатов Государственной Думы по избирательным округам территория

**а.о.** с небольшой численностью избирателей является избирательным округом, где избирается один депутат Государственной Думы, при большой численности избирателей на территории **а.о.** образуется несколько избирательных округов по выборам депутатов Государственной Думы. При выборах депутатов Государственной Думы по партийным спискам наличие в таких списках депутатов из **а.о.** зависит от соответствующей партии. **А.о.** имеет право законодательной инициативы в Государственной Думе. Орган законодательной власти **а.о.** может вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции РФ (ст. 134 Конституции РФ), одобряет поправки к главам 3–8 Конституции (ст. 136). **А.о.** вправе вносить вопросы на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ, обращаться с запросами в Конституционный Суд РФ. В **а.о.** есть представитель Президента РФ – федеральный инспектор. Федеральные органы государственной власти для осуществления своих полномочий могут создавать в **а.о.** свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. **А.о.** вправе иметь свое представительство при Правительстве РФ. Такие представительства есть у Ханты-Мансийского **а.о.**, Ямало-Ненецкого **а.о.**, Ненецкого **а.о.** По постановлению правительства Чукотского **а.о.** от 11 октября 2013 г. упразднены с января 2014 г. представительства **а.о.** в Хабаровске и Москве, их функции возложены на аппарат губернатора и правительства **а.о.**

К ведению **а.о.** относятся две группы вопросов. Первая – в сфере совместного ведения РФ и **а.о.** как субъекта РФ (определяется в ст. 72 Конституции РФ, может далее фиксироваться в уставе **а.о.**). Вторая – полномочия **а.о.**, принадлежащие ему за пределами сферы совместного ведения (отражается в уставе **а.о.**). Возможно заключение двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и **а.о.** и о взаимном делегировании полномочий (ст. ст. 11 и 78 Конституции РФ).

**АВТОРИТАРНЫЙ РЕЖИМ** – концентрация главных функций государственной (политической) власти в руках группы лиц или одного человека. Это отнюдь не всегда означает, что кроме них никто не участвует в осуществлении государственной (политической) власти. Довольно часто при **а.р.** существуют и представительные органы, порой проводятся референдумы, народные обсуждения и т. д. Суть **а.р.** связана с используемыми методами. Как правило, это навязывание обществу определенной идеологии, ограничение демократических свобод, отмена либо формальное существование ряда конституционных институтов, контроль властвующих над общественными организациями, отсутствие оппозиции либо, если она допускается, весьма ограниченные возможности ее действий, жесткая цензура в отношении средств массовой информации, тщательный контроль над гражданами и т. д.

**АГЕНТСТВО** – см. *Федеральное агентство.*

**АГЛОМЕРАЦИЯ** – территория, охватывающая несколько примыкающих друг к другу населенных пунктов, где расположено большое количество промышленных предприятий и в силу этого происходит переплетение экономических, природоохранных, социальных и иных интересов. Имеющиеся в **а.** административно-территориальные единицы сохраняют свою самостоятельность, однако их органы должны взаимодействовать друг с другом в решении общих проблем.

**А.** может представлять собой один большой город и опоясывающие его относительно небольшие города, а также поселки (многие считают типичным примером на этот счет московскую **а.**). Однако **а.** может состоять из нескольких больших и в общем-то самостоятельных городов с примыкающими к ним территориями (например, район Рура в Германии).

**А.** – прежде всего экономическая (и в определенной мере социальная) категория. Однако ее можно рассматривать и с государственно-правовой точки зрения: например, выполнение органами большого города каких-то координирующих функций в отношении всей территории **а.** (в частности, власти Москвы всегда претендовали и претендуют на то, чтобы влиять на развитие подмосковных городов); их взаимодействие с властями примыкающих территорий (напри-

мер, достаточно актуальна проблема взаимодействия государственных органов Москвы и Московской области, тем более в связи с перспективами создания федерального столичного округа); образование общего органа по проблемам **а**. и его взаимодействие с органами административно-территориальных единиц, находящихся в **а**.

**АГРЕССИЯ** – понятие, используемое в международном и конституционном праве. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 87 Конституции РФ: «В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе». Согласно части 3 той же статьи режим военного положения определяется федеральным конституционным законом.

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. (с изменениями и дополнениями) «О военном положении» гласит (ст. 1), что Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы применяются для отражения или предотвращения **а**. против РФ в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ в дан-

ной области.

Согласно ст. 3 Закона основанием для введения Президентом РФ военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях является **а. против РФ или непосредственная угроза агрессии.**

Для целей настоящего Федерального конституционного закона в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права **а. против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН.**

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права актами **а. против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации признаются (п. 2 ст. 3 Закона):**

1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию РФ, любая военная оккупация территории РФ, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории РФ или ее части с применением вооруженной силы;

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории РФ или приме-

нение любого оружия иностранным государством (группой государств) против РФ;

3) блокада портов или берегов РФ вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы РФ или другие войска независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта **а.** против РФ;

6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против РФ, равносильные указанным в настоящем пункте актам **а.**

Актами **а.** против РФ могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности РФ или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН, равносильные указанным в настоящем пункте актам **а.**

В п. 3 ст. 3 Закона также говорится, что для целей настоящего Федерального конституционного закона непосредственной угрозой **а.** против РФ могут признаваться действия

иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта **а.** против РФ, включая объявление войны РФ.

**АДВОКАТ** – в соответствии со ст. 48 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Лицом, призванным в первую очередь оказывать такую помощь, является **а.** В соответствии со ст. 1 Федерального закона 2002 г. (с изменениями и дополнениями) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус **а.** в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, физическим и юридическим лицам (далее – доверители) в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию.

Согласно Закону адвокатская деятельность не является предпринимательской. **А.** является лицо, получившее в установленном настоящим Федеральным законом порядке статус **а.** и право осуществлять адвокатскую деятельность. **А.** является независимым профессиональным советником по правовым вопросам. **А.** не вправе вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением научной, пре-



подавательской и иной творческой деятельности, а также занимать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной службы и муниципальные должности. А. вправе совмещать адвокатскую деятельность с работой в качестве руководителя адвокатского образования, а также с работой на выборных должностях в адвокатской палате субъекта РФ, Федеральной палате адвокатов РФ, общероссийских и международных общественных объединениях адвокатов.

Оказывая юридическую помощь, согласно ст. 2 названного Закона а.: 1) дает консультации и справки по правовым вопросам как в устной, так и в письменной форме; 2) составляет заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера; 3) представляет интересы доверителя в конституционном судопроизводстве; 4) участвует в качестве представителя доверителя в гражданском и административном судопроизводстве; 5) участвует в качестве представителя или защитника доверителя в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях; 6) участвует в качестве представителя доверителя в разбирательстве дел в третейском суде, международном коммерческом арбитраже (суде) и иных органах разрешения конфликтов; 7) представляет интересы доверителя в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных ор-

ганизациях; 8) представляет интересы доверителя в органах государственной власти, судах и правоохранительных органах иностранных государств, международных судебных органах, негосударственных органах иностранных государств, если иное не установлено законодательством иностранных государств, уставными документами международных судебных органов и иных международных организаций или международными договорами Российской Федерации; 9) участвует в качестве представителя доверителя в исполнительном производстве, а также при исполнении уголовного наказания; 10) выступает в качестве представителя доверителя в налоговых правоотношениях.

**А.** вправе оказывать иную юридическую помощь, не запрещенную федеральным законом.

В соответствии с Законом формами адвокатских образований являются: адвокатский кабинет, коллегия адвокатов, адвокатское бюро и юридическая консультация. **А.** вправе самостоятельно избирать форму адвокатского образования и место осуществления адвокатской деятельности.

**А.**, принявший решение осуществлять адвокатскую деятельность индивидуально, учреждает адвокатский кабинет. Адвокатский кабинет не является юридическим лицом. **А.** вправе использовать для размещения адвокатского кабинета жилые помещения, принадлежащие ему либо членам его семьи на праве собственности, с согласия последних. Жилые помещения, занимаемые **а.** и членами его семьи по договору

найма, могут использоваться для размещения адвокатского кабинета с согласия наймодателя и всех совершеннолетних лиц, проживающих совместно с **а.**

Два и более **а.** вправе учредить коллегия адвокатов. Коллегия **а.** является некоммерческой организацией, основанной на членстве и действующей на основании устава, утверждаемого ее учредителями, и заключаемого ими учредительного договора. Коллегия **а.** считается учрежденной с момента ее государственной регистрации. Коллегия **а.** является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, открывает счета в банках, имеет печать, штампы и бланки с адресом и наименованием коллегии **а.**

Два и более **а.** вправе учредить адвокатское бюро. **А.,** учредившие адвокатское бюро, заключают между собой партнерский договор в простой письменной форме. По партнерскому договору **а.** – партнеры обязуются соединить свои усилия для оказания юридической помощи от имени всех партнеров. Партнерский договор не предоставляется для государственной регистрации адвокатского бюро. Ведение общих дел адвокатского бюро осуществляется управляющим партнером, если иное не установлено партнерским договором.

В случае, если на территории одного судебного района общее число **а.** во всех адвокатских образованиях, расположенных на территории данного судебного района, составляет менее двух на одного федерального судью, адвокатская

палата по представлению органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации учреждает юридическую консультацию.

Юридическая консультация является некоммерческой организацией, созданной в форме учреждения. Совет адвокатской палаты принимает решение об учреждении юридической консультации, утверждает кандидатуры **а.**, направляемых для работы в юридической консультации.

Согласно Закону адвокатура является профессиональным сообществом **а.**, и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления. В целях обеспечения доступности для населения юридической помощи и содействия адвокатской деятельности органы государственной власти обеспечивают гарантии независимости адвокатуры, осуществляют финансирование деятельности **а.**, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также при необходимости выделяют адвокатским образованиям служебные помещения и средства связи.

Законодательство содержит гарантии самостоятельного и независимого осуществления **а.** своих функций.

Объединения **а.** действуют на принципах самостоятельности и самоуправления. В каждом субъекте Российской Федерации существует адвокатская палата субъекта РФ –

она является негосударственной некоммерческой организацией, основанной на обязательном членстве адвокатов одного субъекта РФ. Адвокатская палата создается в целях обеспечения оказания квалифицированной юридической помощи, ее доступности для населения на всей территории данного субъекта Российской Федерации, организации юридической помощи, оказываемой гражданам Российской Федерации бесплатно, представительства и защиты интересов **а.** в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях, контроля за профессиональной подготовкой лиц, допускаемых к осуществлению адвокатской деятельности, и соблюдением **а.** кодекса профессиональной этики **а.** Адвокатская палата образуется учредительным собранием (конференцией) **а.**, является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, открывает расчетный и другие счета в банках, а также имеет печать, штампы и бланки со своим наименованием, содержащим указание на субъект Российской Федерации, на территории которого она образована. Адвокатская палата подлежит государственной регистрации, которая осуществляется на основании решения учредительного собрания (конференции) **а.** На территории субъекта Российской Федерации может быть образована только одна адвокатская палата. Образование межрегиональных и иных межтерриториальных адвокатских палат не допускается. Решения органов адвокатской палаты, принятые в преде-

лах их компетенции, обязательны для всех членов адвокатской палаты.

Высшим органом адвокатской палаты субъекта Российской Федерации является собрание **а**. В случае, если численность адвокатской палаты превышает 300 человек, высшим органом адвокатской палаты является конференция **а**. Собрание (конференция) **а**. созывается не реже одного раза в год. Собрание (конференция) **а**. считается правомочным, если в его работе принимают участие не менее двух третей членов адвокатской палаты (делегатов конференции).

Совет адвокатской палаты является коллегиальным исполнительным органом адвокатской палаты. Совет избирается собранием (конференцией) **а**. тайным голосованием в количестве не более 15 человек из состава членов адвокатской палаты и подлежит обновлению (ротации) один раз в два года на одну треть.

Совет адвокатской палаты избирает из своего состава президента адвокатской палаты сроком на четыре года и по его представлению одного или нескольких вице-президентов сроком на два года, определяет полномочия президента и вице-президентов. При этом одно и то же лицо не может занимать должность президента адвокатской палаты более двух сроков подряд. Совет обеспечивает доступность юридической помощи на всей территории субъекта РФ, в том числе юридической помощи, оказываемой гражданам бесплатно; представляет адвокатскую палату в органах государ-

ственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях; содействует повышению профессионального уровня **а.** и т. п. Заседания совета созываются президентом адвокатской палаты по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц.

Для осуществления контроля над финансово-хозяйственной деятельностью адвокатской палаты и ее органов избирается ревизионная комиссия из числа **а.**

Для приема квалификационных экзаменов у лиц, претендующих на присвоение статуса **а.**, а также для рассмотрения жалоб на действия (бездействие) **а.** создается квалификационная комиссия с представительством от адвокатской палаты, территориального органа юстиции, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (при этом представители не могут быть депутатами, государственными или муниципальными служащими), суда общей юрисдикции субъекта РФ, арбитражного суда субъекта РФ.

Существует также Федеральная палата **а.** Российской Федерации, являющаяся общероссийской негосударственной некоммерческой организацией, объединяющей адвокатские палаты субъектов Российской Федерации на основе обязательного членства. Федеральная палата **а.** является юридическим лицом, имеет смету, расчетный и другие счета в банках, печать, штампы и бланки со своим наименованием. Федеральная палата образуется Всероссийским съездом **а.** Дан-

ный съезд является высшим органом Федеральной палаты **а.**, созывается не реже одного раза в два года. А коллегиальным исполнительным органом Федеральной палаты **а.** является Совет Федеральной палаты **а.** Он избирается Всероссийским съездом **а.** тайным голосованием в количестве не более 30 человек и подлежит обновлению (ротации) один раз в два года на одну треть.

Совет Федеральной палаты **а.:** избирает из своего состава президента Федеральной палаты **а.** сроком на четыре года и по его представлению одного или нескольких вице-президентов этой палаты сроком на два года, определяет полномочия президента и вице-президентов; представляет Федеральную палату **а.** в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных российских организациях и за пределами Российской Федерации; координирует деятельность адвокатских палат; содействует повышению профессионального уровня **а.;** защищает социальные и профессиональные права адвокатов и т. п.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ВЛАСТЬ** – понятие, часто используемое в праве, особенно конституционном и административном праве, причем в разных значениях:

1) В наиболее широком смысле слова **а.в.** понимается как подвид государственной власти, деятельность органов исполнительной власти, связанная с осуществлением исполни-



тельных и распорядительных функций.

2) Несколько уже **а.в.** рассматривается как деятельность только той части органов исполнительной власти, которые связаны с правоохранительными функциями государства – например, органы внутренних дел, полиции, таможни и др. Иначе говоря, решающим фактором в данном случае является право соответствующих органов на распоряительство в сфере своего ведения, в том числе на применение внесудебного принуждения к гражданам и организациям.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ** – вид юридической ответственности. Выражается в применении к виновным гражданам, должностным лицам и юридическим лицам мер административного взыскания. Последние налагаются компетентными органами и должностными лицами государства на правонарушителей, которые им непосредственно не подчинены. Применение мер **а.о.** не влечет судимости гражданина, его увольнения с основного места работы. Меры **а.о.** налагаются в соответствии с законодательством в особом порядке, который именуется производством по делам об административных правонарушениях. Вопросы **а.о.** регулирует Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (сокращенно КоАП), с многочисленными последующими изменениями и дополнениями, и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов РФ об административ-

ных правонарушениях.

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена **а.о.**

КоАП содержит особенную часть, в которой (главы 5 – 21) назван огромный круг административных правонарушений. Они поделены на следующие группы:

- а) посягающие на права граждан;
- б) посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность;
- в) в области охраны собственности; в области охраны окружающей среды и природопользования;
- г) в промышленности, строительстве и энергетике;
- д) в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель;
- е) на транспорте; в области дорожного движения;
- ж) в области связи и информации;
- з) в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций;
- и) в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг;
- к) в области таможенного дела (нарушения таможенных правил);

- л) посягающие на институты государственной власти;
- м) в области защиты государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ;
- н) против порядка управления;
- о) посягающие на общественный порядок и общественную безопасность;
- п) в области воинского учета.

**А.о.** подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет. **А.о.** подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории РФ административные правонарушения, подлежат **а.о.** на общих основаниях. Вопрос об **а.о.** иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции РФ в соответствии с федеральными законами и международными договорами РФ и совершившего на территории РФ административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права. Юридические лица подлежат **а.о.** за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях.

См. также *Административное наказание*.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ** – система административных судов и иных специальных органов, рассматривающих дела и споры в сфере государственного управления.

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ НАКАЗАНИЕ** – в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП) административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 3.1).

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания (ст. 3.2 КоАП):

- 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.

Административные наказания могут быть основными и дополнительными. В ст. 3.3. КоАП определено, что 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, административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения могут 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

некоторых административных правонарушений, предусмотренных КоАП (в основном это связано с состоянием опьянения, употреблением наркотиков).

Особенности отдельных наказаний состоят в следующем.

Предупреждение – мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме. Устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей. Однако по ряду правонарушений планка повышается до семи тысяч, пятнадцати тысяч, пятидесяти тысяч, ста тысяч, трехсот тысяч рублей, шестисот тысяч, восьмисот тысяч, одного миллиона рублей; для юридических лиц штраф может вырасти до одного миллиона, до пяти миллионов, шестидесяти миллионов рублей. По ряду правонарушений сумма штрафа может выражаться в величине, кратной стоимости предмета админи-

стративного правонарушения; сумме неуплаченных и подлежащих уплате налогов, сборов, таможенных пошлин, стоимости ценных бумаг, сумме незаконной валютной операции, сумме выручки правонарушителя и т. д.

Конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей. Конфискация назначается судьей.

Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП. Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет.

Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до пятнадцати суток, а за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции либо за совершение адми-

нистративных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных и т. п. веществах до тридцати суток. Административный арест назначается судьей.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы ее территории. В случаях, предусмотренных законодательством РФ, это может быть контролируемый самостоятельный выезд иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности государственной или муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг либо деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий, либо осуществлять деятельность в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности, либо осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтиче-



скую деятельность. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей. Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

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 применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды и т. п. Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до девяноста суток по решению суда, полномочного органа или должностного лица.

Обязательные работы заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей. Обязательные работы устанавливаются на срок от двадцати до двухсот часов и отбываются не более четырех часов в день.

Административный запрет на посещение мест проведе-

ния 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. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается судьей на срок от шести месяцев до семи лет.

КоАП определяет (ст. 22.1), что дела об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом, рассматривают:

- судьи (мировые судьи);
- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- федеральные органы исполнительной власти, их структурные подразделения, территориальные органы и структурные подразделения территориальных органов, а также иные государственные органы в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ;
- Банк России в соответствии с задачами и функциями, возложенными на него федеральными законами;
- а) органы и учреждения уголовно-исполнительной системы;

б) органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие региональный государственный надзор либо переданные им полномочия в области федерального государственного надзора;

в) государственные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора, государственного портового контроля, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также государственные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматривают:

мировые судьи;

комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

уполномоченные органы и учреждения органов исполни-

тельной власти субъектов РФ;

административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ;

государственные учреждения, подведомственные соответственно органам исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях регионального значения.

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО** – отрасль российского права. Регулирует общественные отношения в сфере государственного управления, иначе говоря – отношения, возникающие в связи с осуществлением исполнительной власти в государстве. Использование термина «административное» в наименовании данной отрасли права можно объяснить рядом факторов: эта отрасль права регулирует общественные отношения, возникающие в связи с деятельностью государственной администрации, т. е. органов, осуществляющих от имени государства текущее управление всеми его делами; в деятельности соответствующих органов достаточно очевидны элементы распорядительства в целях общего и оперативного управления и достижения задач, поставленных перед ними (т. е., образно говоря, «администри-

рования»).

## **АДМИНИСТРАТИВНО-КОМАНДНАЯ СИСТЕМА**

— понятие, появившееся на волне процессов демократизации советского и российского общества в 90-е годы прошлого века. Использовалось (и используется) для обозначения такой политико-государственной организации, в которой политическая и социально-экономическая жизнь, управление общественными и государственными делами, пределы личной свободы и человека и гражданина подчинены жестким рамкам и диктату сверху. Они облекаются не столько в форму закона, сколько в систему командных правил и обыкновений, неукоснительное и даже бездумное следование которым является безусловным. **А.к.с.** означает чрезмерную централизацию в управлении страной, создание иерархической вертикали, в которой нижестоящие звенья подчинены вышестоящим и последние не только отдают соответствующие указания, но и могут нейтрализовать любой неугодный шаг нижестоящих органов, лишая их тем самым всякой самостоятельности. **А.к.с.** обеспечивала примат марксистско-ленинской идеологии, господствующее положение одной политической партии, исключала политический плюрализм, свободу мнений. В конце концов а.к.с. привела к кризису общества и власти, застою, преодолению которых и должны были служить процессы демократизации и конституционно-политические реформы в стране.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ЕДИНИЦА** – часть территории государства (в федеративном государстве – часть территории субъекта федерации), на которой создаются и действуют органы государственной власти или органы местного самоуправления.

В Российской Федерации **а.т.е.** – территория муниципального образования, т. е. городского округа, внутригородского района, муниципального района в сельской местности, городского поселения, сельского поселения (см. – *городской округ, муниципальный район, городское поселение, сельское поселение*). Нередко **а.т.е.** называют также часть территории муниципального образования – населенный пункт (город, поселок, село, деревня).

Некоторые субъекты РФ делятся на территориальные единицы – административные округа (см. – *административный округ*), которые тоже можно считать **а.т.е.** Такие единицы созданы, например, в Москве. В соответствии со ст. 17 Устава г. Москвы административные округа – территориальные единицы г. Москвы, образуемые для административного управления соответствующими территориями. Административный округ включает в себя несколько районов (муниципальных округов) города.

Практика образования новых субъектов РФ дала свой пример создания так называемых административно-территориальных единиц с особым статусом – на территориях

бывших автономных округов. До принятия соответствующих конституционных законов такого понятия вообще не существовало в конституционном праве России. Да и с принятием законов нельзя сказать, что все прояснилось. При объединении соответственно области, края и автономных округов в новый субъект Российской Федерации округ сохраняется как территориальная единица, но из ее названия исключается слово «автономный». Особенности административно-территориальной единицы с особым статусом – округа пока что можно видеть в следующем: она входит как единое целое в состав нового субъекта РФ, ей посвящается отдельное регулирование в уставе субъекта РФ, отражающее гарантии ее особого положения в целом и в бюджетной сфере, представительство в законодательном органе власти субъекта (т. е. избрание депутатов от данной территории), возможность специального органа исполнительной власти субъекта РФ, занимающегося делами округа (округов), особый порядок решения вопросов территории и границ округа.

Некоторые федеральные законы, а также конституции, уставы ряда субъектов РФ говорят о возможности существования территорий со специальным статусом. В принципе это не административно-территориальные единицы, а территории, требующие к себе повышенного внимания. Например, по Уставу Санкт-Петербурга это зоны экономического развития, особо охраняемые природные территории, терри-

тории, имеющие историко-культурное значение, и др. (см. также *Территории со специальным статусом*).

В Российской Федерации существуют так называемые закрытые территориальные образования (ЗАТО). Закон РФ от 14 июля 1992 г. (с изменениями и дополнениями) «О закрытом административно-территориальном образовании» им признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан (см. – *закрытое административно-территориальное образование*).

См. также – *Административно-территориальное устройство*.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ** – см. *Административно-территориальное устройство*.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО** – деление территории государства на части – *административно-территориальные единицы* (см.), в рам-



ках которых осуществляется управление государственными делами или (и) самоуправление населения (местное самоуправление), создаются органы государственной власти или (и) органы местного самоуправления. В качестве равнозначного часто используется понятие «административно-территориальное деление».

Поскольку Россия – федеративное государство и делится на части – субъекты РФ, по отношению к федеративному государству в целом надо использовать понятие «государственное устройство». А для обозначения внутренней территориальной организации субъектов Федерации возможно применение категории «административно-территориальное устройство».

Категория «административно-территориальное устройство» существует давно. Одна часть понятия – «территориальное устройство» – носит всеобщий характер, поскольку государство или его части непременно делятся на территориальные единицы. Другая часть понятия – «административное устройство» – при своем возникновении предназначалась для того, чтобы в рамках территориальных единиц учреждать органы государственной администрации и осуществлять государственное управление (общее, полицейское и т. д.).

Прошло время, в рамках территориальных единиц стали создавать избираемые населением представительные органы власти, использовать институты непосредственной де-

мократии – местные референдумы, обсуждения вопросов общегосударственной и местной жизни и т. п. Более того, с распространением идей местного самоуправления территориальные единицы явились базой для создания муниципальных, т. е. негосударственных, органов. Но понятие «административно-территориальное устройство» так и сохранилось в своем давнем словосочетании. Используя его сегодня, надо иметь в виду, что административно-территориальное устройство субъекта РФ может быть базой для осуществления как государственного (административного) управления, надзорных и судебных государственных функций, так и местного самоуправления.

Понятием «административно-территориальное устройство» охватываются следующие вопросы: система территориальных единиц, порядок их образования и упразднения; отнесение населенных пунктов и территорий к той или иной категории территориальных единиц; установление и изменение границ территориальных единиц; установление центров единиц, включающих в себя несколько населенных пунктов; наименование и переименование территориальных единиц, отдельных населенных пунктов, их улиц, площадей и других частей; регистрация населенных пунктов, учет изменений в административно-территориальном устройстве.

Все такие вопросы ранее относились к ведению Российской Федерации и регулировались Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О поряд-

ке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». Конституция РФ 1993 г. не назвала вопросы административно-территориального устройства среди предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов. Тем самым данные вопросы были отданы в ведение самих субъектов РФ. Не исключено, что Российская Федерация вновь возьмет на себя установление общих основ административно-территориального устройства субъектов. Ведь к ведению Федерации, согласно ст. 71 Конституции, относится «федеративное устройство и территория Российской Федерации». А каждая территориальная единица – это часть территории субъекта РФ, но, в конце концов, и часть территории всего российского государства.

Субъекты РФ отражают вопросы административно-территориального устройства в своих конституциях, уставах, специальных законах. Причем в одних субъектах используется понятие «административно-территориальное устройство», в других предпочитают говорить просто о «территориальном» делении.

Названный Указ от 17 августа 1982 г. формально является действующим. Он предусмотрел такие виды административно-территориальных единиц:

1) города республиканского, краевого, областного, окружного значения – города, входящие непосредственно в республику, край, область, автономную область, автономный округ; эти города могут быть двух видов – состоящие из тер-

ритории в пределах городской черты; состоящие из данной территории, а также прилегающих (присоединенных) территорий – это могут быть территории более мелких городов, поселков и сельских округов;

2) районы в сельской местности;

3) города районного значения – города, входящие в состав сельских районов;

4) районы в городах (городские районы);

5) сельсоветы (сельские округа, волости) – административно-территориальные единицы в сельской местности, включающие в себя от 5–6 до 14–20 сел и деревень вместе с прилегающей к ним территорией (полями, пастбищами, лесами и т. п.); сельские округа (волости, сельсоветы) входят, как правило, в состав сельских районов, хотя иногда могут входить и в состав территории города, находящегося в ведении субъекта РФ;

6) поселки рабочие, курортные, дачные, которые могут входить как в состав сельских районов, так и городов, районов в городах.

Отдельные небольшие населенные пункты в сельской местности – села, деревни, аулы, мелкие поселки обычно не являются самостоятельными административно-территориальными единицами и входят в состав сельских округов (волостей, сельсоветов). Тем более это относится к хуторам, отдельно расположенным группам домов (например, на железнодорожном разъезде), которые обычно не считаются са-

мостоятельными населенными пунктами и приписываются к селам, деревням или поселкам.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наметил введение муниципальных образований, реально заменивших приведенную систему **а.т.у.**, отраженную в Указе от 17 августа 1982 г. Практически, если идти «сверху вниз», цепочку территориального деления субъекта РФ теперь можно представить в целом так:

а) субъект РФ делится на территории муниципальных образований – городских округов и муниципальных районов;

б) в состав городского округа входит, как правило, один достаточно крупный город (часто это административный центр округа), наряду с этим в округ могут входить несколько небольших городов, а также поселков, сельских населенных пунктов;

в) крупные города – городские округа могут делиться на районы, по усмотрению субъектов РФ это могут быть или административные районы (районом руководит глава, назначаемый главой городского округа), или внутригородские муниципальные районы (для руководства районом учреждаются выборный представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, и выборный глава внутригородского района);

г) в состав муниципального района в сельской местности входят городские и сельские поселения, но могут входить и

так называемые межселенные территории, т. е. территории, находящиеся вне поселений;

д) городское поселение состоит из города или поселка, кроме того, возможно вхождение в его состав и сельских населенных пунктов;

е) сельское поселение может состоять из одного или нескольких сельских населенных пунктов.

Если в сельском поселении несколько населенных пунктов, то каждый из них является просто территориальной единицей, а не муниципальным образованием (обычно в этом случае на территории такого населенного пункта организуется территориальное общественное самоуправление – низший уровень местного самоуправления).

Изменение границ муниципальных образований, а также преобразование муниципальных образований (их объединение, разделение, изменение статуса и т. п.) осуществляется законом субъекта РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов государственной власти. Инициатива населения реализуется в порядке, существующем для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов оформляется их решениями. Закон позволяет в отдельных случаях выявлять мнение населения как посредством его голосования, так и на сходах граждан либо получением решения представительного органа муниципального района, поселения.

Переименование муниципальных образований и населенных пунктов, присвоение им имен известных лиц производятся решением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (необходимость последующего внесения изменений в географические карты и другие документы требует, чтобы вопрос решался на этом, высоком уровне).

Наименование и переименование улиц, площадей и других составных частей населенных пунктов, а также предприятий, учреждений, организаций, других объектов производится представительным органом местного самоуправления либо главой муниципального образования.

Все вновь появившиеся населенные пункты подлежат регистрации. Населенный пункт включается в соответствующее муниципальное образование. Регистрацию производит представительный орган государственной власти субъекта РФ по представлению районных, городских органов местного самоуправления и с учетом мнения исполнительной власти субъекта РФ, при этом населенный пункт получает и свое официальное наименование. Все изменения в системе **а.т.у.** подлежат учету. Его ведут главы муниципальных образований, орган исполнительной власти субъекта РФ.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ** – в ряде зарубежных стран (Австрия, ФРГ, Италия, Франция, Испания, Швеция, Польша, Украина и др.) суды, рассматривающие споры, воз-

никающие в связи с деятельностью органов управления, в том числе жалобы граждан на их решения и действия.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АРЕСТ** – мера *административного наказания* (см.), предусмотренная ст. 3.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП). **А.а.** заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до пятнадцати суток, а за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, 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. **А.а.** назначается судьей. **А.а.** устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания со-



трудникам 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. Срок административного задержания включается в срок **А.а.**

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОДЕКС** – см. *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.*

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР** – вид государственной деятельности, заключающийся в наблюдении за исполнением предписаний законов, иных нормативных актов в различных сферах государственного управления. Как правило, **а.н.** осуществляется в тех областях, где соблюдение соответствующих норм необходимо для обеспечения безопасности производства и защиты интересов граждан – горный и промышленный надзор, пожарная безопасность, правила дорожного движения, санитарно-эпидемиологическое благополучие, торговля, архитектура и строительство и др. Осуществляют **а.н.** органы надзора, государственные инспекции, федеральные службы и т. д.

Органы **а.н.** по вопросам своего ведения вправе проверять поднадзорные объекты, беспрепятственно посещать их, согласовывать проведение тех или иных работ, участвовать в

приемке объектов, расследовании аварий, приостанавливать производство, давать обязательные для исполнения предписания и т. д. Большинство центральных органов систем **а.н.** обладает правом принимать нормативные правовые акты по своему профилю, содержащие технико-юридические нормы, правила, соблюдение которых позволяет избежать аварий, несчастных случаев, обеспечить здоровье населения и т. д. Хотя главными задачами органов **а.н.** является организация нормальной деятельности в поднадзорных сферах, пресечение нарушений правовых норм, они имеют также право привлечения к *административной ответственности* (см.) виновных лиц.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ОКРУГ** – разновидность административно-территориальной единицы, используемой в территориальном делении ряда субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований. Например, на **а.о.** делятся город Москва, городские округа Краснодар, Курск, Мурманск, Омск, Тюмень и др. В других городских округах аналогичные единицы именуются внутригородскими районами. В соответствии с новшествами законодательства о местном самоуправлении (2014 год) по усмотрению субъектов РФ внутригородские административные районы (соответственно и административные округа) могут быть реорганизованы в муниципальные образования.

В некоторых зарубежных странах также применяется ка-

тегория **а.о.** Например, территория многих земель ФРГ делится на **а.о.**, охватывающие примерно 3–7 муниципальных районов (правда, именуются они по-разному – правительственные округа, земельные округа).

Категория **а.о.** используется в ряде стран при делении их территории на части, обслуживаемые зарубежными консульскими учреждениями (консульские округа).

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СОВЕТ** – в отдельных странах и ситуациях словосочетание **а.с.** может употребляться в разнообразных значениях. Например, в КНДР это правительство страны. В Бразилии **а.с.** – орган по экономической защите Бразилии (CADE), агентство правительства Бразилии, орган по предупреждению и расследованию экономических злоупотреблений власти, а также их наказанию, предотвращению и пресечению. В Европейской патентной организации **а.с.** является своего рода представительным органом, в котором участвует каждое государство – член организации, его общая задача – контроль за деятельностью Евразийского патентного ведомства – руководящего органа данной организации. В коммерческих организациях **а.с.** может быть управляющим органом компании. В некоторых российских городах **а.с.** – коллегиальный совещательный орган при местной администрации. В российских школах имеет место практика создания **а.с.** как совещательно-рекомендательного органа под руководством директора образо-

вательного учреждения.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ЦЕНТР** – населенный пункт, являющийся центром субъекта федерации, административно-территориальной единицы. По отношению к государству в целом или его субъекту, являющемуся республикой (т. е. государством), **а.ц.** именуется столицей.

**АДМИНИСТРАЦИЯ** – собирательное понятие, которым обозначаются органы управления какой-то хозяйственной единицы (**а.** завода, фабрики и т. п.), государства в целом (государственная **а.**), определенной территории (**а.** края, области, автономной области, автономного округа, города, района, сельская **а.**, действующая на территории сельского округа, волости, сельсовета, военная **а.** – например, военного округа, пограничного округа, и т. д.), а также государственный орган или аппарат при определенном должностном лице (например, **А.** Президента РФ).

**АДМИНИСТРАЦИЯ ГОРОДА, РАЙОНА** – см. *Местная администрация*.

**АДМИНИСТРАЦИЯ КРАЯ, ОБЛАСТИ, АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ, АВТОНОМНОГО ОКРУГА** – исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. В **а.** входят: глава **а.** – в прежние го-

ды часто именовался именно главой **а.**, сейчас это наименование применяется реже, в основном используется наименование *губернатор* (см.), аппарат при главе **а.**, министерства, управления, департаменты и иные подразделения **а.** В ряде субъектов РФ глава **а.** и руководители министерств, управлений, департаментов и других подразделений **а.** образуют правительство субъекта РФ.

Статус **а.** определяется уставом субъекта РФ, а также законами (положениями) об **а.**, о главе **а.**, о главе субъекта РФ, о правительстве субъекта РФ, об отдельных подразделениях **а.**

Глава **а.** в прежние годы избирался населением. С 2004 г. кандидат на эту должность предлагался Президентом РФ и наделялся решением законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего коллегиального органа исполнительной власти субъекта РФ). С 2012 г. восстановлено избрание главы населением, за исключением нескольких субъектов РФ. Заместители главы, руководители подразделений **а.** назначаются на должность и освобождаются от должности главой субъекта РФ.

**АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – предусмотренная Конституцией РФ (пункт «и» ст. 83) структура. Играет важную роль в государственном механизме. Первые шаги по созданию

**А.П.Р.Ф.** предпринимал после своего избрания первый Президент Российской Федерации в июле 1991 г. В последующем структура **А.П.Р.Ф.** интенсивно изменялась, соответственно появлялось много документов, касающихся деятельности **А.П.Р.Ф.** в целом и ее подразделений.

На сегодня главными актами являются Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) и утвержденное Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. (с последующими изменениями и дополнениями) «Положение об Администрации Президента Российской Федерации».

При оценке природы **А.П.Р.Ф.** высказываются разные позиции: одни считают ее вспомогательным органом, даже учреждением при Президенте РФ, обеспечивающим его деятельность; другие полагают, что это государственный орган. В Положении об **А.П.Р.Ф.**, утвержденном Президентом в 1996 г., было определено, она является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ. С такой характеристикой **А.П.Р.Ф.** не согласились многие депутаты, появилось даже обращение в Конституционный Суд РФ. В Положение были внесены поправки, несколько уменьшающие роль **А.П.Р.Ф.**, и депутаты отозвали свое обращение, однако норма о том, что это государственный орган, в документе так и осталась.

Названные выше действующие акты также гласят, что

**А.П.Р.Ф.** является государственным органом, сформированным в соответствии с пунктом «и» ст. 83 Конституции Российской Федерации, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль над исполнением решений Президента Российской Федерации.

В состав **А.П.Р.Ф.** согласно «Положению» входят:

а) Руководитель **А.П.Р.Ф.**, два первых заместителя Руководителя **А.П.Р.Ф.**, два заместителя Руководителя **А.П.Р.Ф.**, заместитель Руководителя **А.П.Р.Ф.** – пресс-секретарь Президента РФ, помощники Президента РФ, включая помощников Президента РФ – начальников управлений Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, советники Президента РФ, старшие референты, референты Президента РФ и иные должностные лица Администрации;

б) управления Президента РФ;

в) иные самостоятельные подразделения Администрации (перечень дается ниже). Самостоятельные подразделения Администрации состоят из департаментов.

Предельная численность работников **А.П.Р.Ф.** и ее смета утверждаются Президентом РФ.

**А.П.Р.Ф.** формируется в целях: обеспечения реализации Президентом РФ полномочий главы государства; осуществления контроля над исполнением решений Президента РФ; подготовки предложений Президенту РФ о мерах, направленных на охрану суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности; содействия Президенту РФ в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства; разработки общей стратегии внешней политики РФ; обеспечения реализации Президентом РФ его полномочий по руководству внешней политикой РФ; разработки совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и организациями общенациональных проектов и контроля за их реализацией; обеспечения деятельности Президента РФ по решению кадровых вопросов, относящихся к его ведению, вопросов о награждении государственными наградами РФ и присвоении почетных званий РФ; содействия Президенту РФ в решении вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина; содействия Президенту РФ в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; обеспечения реализации Президентом РФ иных возложенных на него полномочий.

**А.П.Р.Ф.** в целях обеспечения деятельности Президента РФ осуществляет разнообразные функции: организация



подготовки законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы; подготовка проектов заключений на законопроекты, принятые Государственной Думой Федерального Собрания РФ; подготовка предложений о подписании Президентом РФ федеральных законов либо об их отклонении; подготовка, согласование и представление Президенту РФ проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента РФ, а также аналитических докладов, справок и иных необходимых Президенту РФ документов; подготовка материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ и для его программных выступлений; обеспечение деятельности Совета Безопасности РФ, Государственного совета РФ и других совещательных и консультативных органов при Президенте РФ; осуществление контроля за исполнением федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, других решений Президента РФ; обеспечение взаимодействия Президента РФ с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, профессиональными союзами, организациями предпринимателей и торгово-промышленными палатами; обеспечение диалога со структурами гражданского общества, содействие их развитию и укреплению и др.

Общее руководство Администрацией осуществляет Пре-

зидент РФ. В Администрации непосредственно Президенту подчиняются: Руководитель Администрации, первые заместители Руководителя Администрации, заместители Руководителя Администрации, помощники Президента РФ, включая помощников Президента РФ – начальников управлений Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, советники Президента РФ, старшие референты и референты Президента РФ; Секретарь Совета Безопасности РФ.

Общее руководство деятельностью **А.П.Р.Ф.** осуществляет Руководитель Администрации (см. также *Руководитель Администрации Президента Российской Федерации*). Первые заместители Руководителя Администрации и заместители Руководителя Администрации издаю распоряжения Администрации по вопросам ее деятельности в соответствии с распределением обязанностей и в порядке, установленном Руководителем Администрации.

Помощники Президента РФ: подготавливают предложения Президенту РФ по реализации его полномочий; подготавливают с участием управлений Президента РФ, иных самостоятельных подразделений Администрации аналитические, справочные, информационные материалы для Прези-

дента РФ; подготавливают предложения по перспективным и текущим планам работы Президента РФ; участвуют совместно с управлениями Президента РФ, иными самостоятельными подразделениями Администрации, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ в подготовке государственных, официальных и иных визитов, официальных встреч, бесед, переговоров, рабочих поездок Президента РФ, его встреч с гражданами, представителями политических партий и иных общественных объединений; обеспечивают по решению Президента РФ или Руководителя Администрации деятельность Государственного совета РФ, иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ; подготавливают проекты поручений Президента РФ и исполняют отдельные поручения Президента РФ. Помощники Президента РФ по решению Президента РФ могут возглавлять самостоятельные подразделения Администрации.

Советники Президента РФ: подготавливают для Президента РФ аналитические, справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным к их ведению в соответствии с распределением обязанностей; обеспечивают по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации деятельность совещательных и консультативных органов при Президенте РФ; исполняют отдельные поручения Президента РФ.

Старшие референты и референты Президента РФ осу-

осуществляют подготовку тезисов выступлений и обращений Президента РФ, аналитических справок и записок, ведут информационно-консультативную работу, исполняют отдельные поручения Президента РФ и Руководителя Администрации.

Аппарат Совета Безопасности РФ осуществляет организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности Совета Безопасности РФ.

Секретарь Совета Безопасности РФ: возглавляет аппарат Совета Безопасности РФ; представляет Президенту РФ кандидатуры для назначения на должность и вносит Президенту РФ предложения об освобождении от должности первого заместителя Секретаря Совета Безопасности РФ, заместителей Секретаря Совета Безопасности РФ и помощников Секретаря Совета Безопасности РФ; представляет Руководителю Администрации, а также первому заместителю Руководителя Администрации или одному из заместителей Руководителя Администрации в соответствии с распределением обязанностей кандидатуры для назначения на должность и вносит им предложения об освобождении от должности работников аппарата Совета Безопасности РФ.

Полномочные представители Президента РФ представляют интересы Президента РФ в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов РФ.

Полномочные представители Президента РФ в федераль-

ных округах представляют Руководителю Администрации кандидатуры для назначения на должность и вносят ему предложения об освобождении от должности своих заместителей, а также помощников полномочных представителей Президента РФ. Другие работники аппаратов полномочных представителей Президента РФ назначаются на должность и освобождаются от должности полномочными представителями Президента РФ по согласованию с Управлением Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров.

**А.П.Р.Ф.** является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ, наименованием «Администрация Президента Российской Федерации», расчетные и текущие счета в банках и других кредитных организациях.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) самостоятельными подразделениями **А.П.Р.Ф.** являются (на начало 2015 года):

Аппарат Совета Безопасности РФ (на правах управления);

Аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (на правах управления);

Государственно-правовое управление Президента РФ;

Канцелярия Президента РФ (на правах управления);

Контрольное управление Президента РФ;

Референтура Президента РФ (на правах управления);  
Секретариат Руководителя Администрации Президента РФ (на правах управления);  
Управление Президента РФ по внешней политике;  
Управление Президента РФ по внутренней политике;  
Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров;  
Управление Президента РФ по государственным наградам;  
Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан;  
Управление информационного и документационного обеспечения Президента РФ;  
Управление Президента РФ по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами;  
Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций;  
Управление пресс-службы и информации Президента РФ;  
Управление протокола Президента РФ;  
Экспертное управление Президента РФ;  
Управление Президента РФ по обеспечению деятельности Государственного совета РФ;  
Управление Президента РФ по социально-экономическому сотрудничеству с государствами – участниками Содружества Независимых Государств, Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия;

Управление Президента РФ по общественным связям и коммуникациям;

Управление Президента РФ по научно-образовательной политике;

Управление Президента РФ по применению информационных технологий и развитию электронной демократии;

Управление Президента РФ по общественным проектам;

Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции.

**АДМИНИСТРИРОВАНИЕ** – обиходное и имеющее негативный оттенок наименование стиля деятельности какого-либо органа, должностного лица, основанной преимущественно на издании директивных актов, приказов, распоряжений.

**АККРЕДИТАЦИЯ** – понятие, используемое в конституционном, административном и международном праве.

1) Применительно к дипломатическим и иным международным отношениям означает назначение лица представителем данного государства в другом государстве или в международной организации. Процесс назначения (именуется аккредитированием) происходит в несколько этапов: подбор кандидатуры дипломатического представителя внешнеполитическим ведомством государства; представление этой кандидатуры органу или должностному лицу государства, пол-

номочному назначать дипломатического представителя (в Российской Федерации – Президенту РФ); согласование данным органом (должностным лицом) представленной кандидатуры с соответствующими комитетами, комиссиями парламента (так, Президент РФ назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания – ст. 83 Конституции РФ); получение согласия принимающего государства; издание правового акта (в РФ – указа Президента РФ) о назначении дипломатического представителя; вручение верительных грамот дипломатическим представителем главе государства пребывания или главе международной организации.

Дипломатические представители иностранных государств аккредитуются при Президенте РФ, он принимает их верительные и отзывные грамоты (ст. 86 Конституции РФ).

2) Согласно российскому Закону 1991 г. «О средствах массовой информации» (ст. 48) предусматривается **а.** журналистов СМИ при государственных органах, организациях, учреждениях, органах общественных объединений. Аккредитовавшие журналистов органы, организации, учреждения обязаны предварительно извещать их о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечить стенограммами, протоколами и иными документами, создавать благопри-



ятные условия для производства записи. Аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшими его органами, организациями, учреждениями, за исключением случаев, когда приняты решения о проведении закрытого мероприятия (в частности, так называемые парламентские корреспонденты). Журналист может быть лишен **а.**, если им или редакцией нарушены установленные правила **а.** либо распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие честь и достоинство организации, аккредитовавшей журналиста, что подтверждено вступившим в законную силу решением суда. **А.** зарубежных корреспондентов в РФ производится Министерством иностранных дел РФ.

В развитие Закона постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1994 г. (с изменениями и дополнениями) утверждены «Правила **а.** и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации».

3) Понятие **а.** используется также в сфере образования. Согласно Федеральному закону 29 декабря 2012 г. (с изменениями и дополнениями) «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 90) в нашей стране осуществляется государственная регламентация образовательной деятельности. Такая регламентация направлена на установление единых требований осуществления образовательной деятельно-

сти и процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, этих требований. Государственная регламентация образовательной деятельности включает в себя: 1) лицензирование образовательной деятельности; 2) государственную **а.** образовательной деятельности; 3) государственный контроль (надзор) в сфере образования.

Согласно ст. 92 Закона государственная **а.** образовательной деятельности проводится по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, за исключением образовательных программ дошкольного образования, а также по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с образовательными стандартами. Целью государственной аккредитации образовательной деятельности является подтверждение соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам и подготовки обучающихся в образовательных организациях, организациях, осуществляющих обучение, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно.

Переводя на «простой язык» приведенные предписания, можно сказать так: государственная **а.** предполагает провер-

ку и оценку: а) насколько конкретные образовательные программы соответствуют стандартам; б) насколько преподавание соответствует программам и стандартам, а также является качественным; в) каково качество знаний обучающихся.

Государственная **а.** образовательной деятельности проводится аккредитационным органом – федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим переданные Российской Федерацией полномочия в сфере образования, по заявлениям организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Государственная **а.** образовательной деятельности проводится по результатам аккредитационной экспертизы, которая основана на принципах объективности ее проведения и ответственности экспертов за качество ее проведения. Аккредитационный орган осуществляет **а.** экспертов и экспертных организаций и ведение на электронных носителях реестра экспертов и экспертных организаций. Указанный реестр размещается аккредитационным органом на его официальном сайте в сети «Интернет».

При принятии решения о государственной **а.** образовательной деятельности аккредитационным органом выдается свидетельство о государственной аккредитации. Аккредитационный орган отказывает в государственной **а.** образовательной деятельности при наличии таких оснований: вы-

явление недостоверной информации в документах, представленных организацией, осуществляющей образовательную деятельность; наличие отрицательного заключения, составленного по результатам аккредитационной экспертизы. Закон также предусматривает, что аккредитационный орган лишает организацию государственной **а.** при наличии одного из следующих оснований: аннулирование лицензии на осуществление образовательной деятельности; повторное в течение срока действия государственной **а.** нарушение организацией, осуществляющей образовательную деятельность, законодательства в сфере образования, повлекшее за собой неправомерную выдачу документов об образовании и (или) о квалификации установленного образца; истечение срока приостановления действия государственной **а.** Организация, осуществляющая образовательную деятельность, вправе подать заявление о проведении государственной **а.** не ранее чем через один год после отказа в государственной **а.** или лишения ее государственной **а.**

Положение о государственной аккредитации образовательной деятельности утверждено Правительством РФ постановлением от 18 ноября 2013 г.

Законом 2012 г. (ст. 96) предусмотрены также общественная **а.** организаций, осуществляющих образовательную деятельность и профессионально-общественная **а.** образовательных программ.

Согласно Закону организации, осуществляющие образо-

вательную деятельность, могут получать общественную **а.** в различных российских, иностранных и международных организациях. Под общественной **а.** понимается признание уровня деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность, соответствующим критериям и требованиям российских, иностранных и международных организаций. Требования относительно такой **а.** устанавливаются общественной организацией, которая проводит общественную **а.**

Работодатели, их объединения, а также уполномоченные ими организации вправе проводить профессионально-общественную **а.** профессиональных образовательных программ, реализуемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность. Подобная **а.** представляет собой признание качества и уровня подготовки выпускников, освоивших такую образовательную программу в конкретной организации, осуществляющей образовательную деятельность, отвечающими требованиям профессиональных стандартов, требованиям рынка труда к специалистам, рабочим и служащим соответствующего профиля. На основе результатов названной **а.** работодателями, их объединениями или уполномоченными ими организациями могут формироваться рейтинги аккредитованных ими профессиональных образовательных программ и реализующих их организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

**АКТ** – термин, весьма популярный в праве. Может означать правовой документ или действие соответствующих органов либо должностных лиц. Чаще всего используются словосочетания: *законодательный акт, нормативный юридический* (или правовой) *акт, правовой акт* (см.). Понятием «акт гражданского состояния» обозначают документы, которыми свидетельствует определенное положение лица в сфере семейных отношений (свидетельства о рождении, о браке и др.).

**АКТИВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО** – относится к сфере избирательного права. У гражданина, участвующего в выборах депутатов и должностных лиц, есть две возможности: право избирать – оно именуется активным избирательным правом; право быть избранным – характеризуется как *пассивное избирательное право* (см.).

Смысл понятия **а.и.п.** заключается в том, что право избирать каждый гражданин должен реализовать исключительно сам, для этого необходимо его активное действие – получить бюллетень, заполнить его и опустить в избирательный ящик. Право быть избранным, конечно, сопровождается в наши дни многими инициативами самого гражданина, желающего стать депутатом (он может выдвинуть себя, организовать сбор подписей в свою поддержку для регистрации, вести предвыборную агитацию, встречаться с избирателями и т. д.). Таким образом, лично он отнюдь не пассивен. Но

конечный результат определяется все же действиями других лиц – избирателей, что и подразумевается в понятии «пассивное избирательное право». Не забудем и о прежних традициях: в былые времена выдвижение кандидата осуществлялось трудовыми коллективами или общественными организациями, они же вели агитацию за избрание, а сам кандидат действительно вел себя, так сказать, пассивно.

Для того чтобы гражданин – избиратель осуществил **а.и.п.**, он должен быть включен в список избирателей по месту своего проживания (пребывания). Факт местожительства пока еще наиболее убедительно удостоверяет штамп регистрации в паспорте гражданина РФ в соответствии с Законом РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Гражданин без такого штампа в паспорте, если он имеет место жительства на территории соответствующего избирательного участка, должен документально (например, ордер на квартиру, договор купли-продажи дома и т. п.) доказывать свое проживание здесь и тем самым – свое **а.и.п.**

Гарантируя всеобщность избирательного права, законодательство РФ дает право участвовать в выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации гражданам РФ не только внутри страны, но при проживании за пределами РФ или пребывании там в длительных зарубежных командировках. Граждане включаются

в избирательные списки на избирательных участках, создаваемых при российских дипломатических или консульских учреждениях, где могут проголосовать в день соответствующих выборов, осуществляя тем самым **а.и.п.**

Для тех, кто должен быть по делам в день выборов вне места своего жительства, обеспечивается реализация **а.и.п.** посредством досрочного голосования на своем избирательном участке или по *открепительному удостоверению* (см.) по месту фактического нахождения.

Не имеют **а.и.п.** (так же как и пассивного избирательного права) граждане, признанные судом недееспособными; граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 32 Конституции РФ).

**АКТИВ** – понятие, используемое в конституционно-политической практике для обозначения: наиболее деятельной группы лиц, участвующих во внутренней жизни и делах какого-либо коллектива, учреждения, органа, общественного объединения; граждан, на добровольной основе содействующих органам местного самоуправления, органам государственной власти, депутатам и должностным лицам в осуществлении их функций (в личном качестве или в составе всевозможных общественных советов, комиссий, комитетов, инициативных групп и др.).

**АКТИВЫ** – понятие, используемое (именно во множе-



ственном числе) чаще всего в финансовой и банковской сферах, где им обозначают денежные средства, ценные бумаги, а нередко и имущественные объекты, принадлежащие какому-то субъекту хозяйственной деятельности.

**АЛЬТЕРНАТИВНАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА** – особый вид деятельности взамен военной службы. В соответствии со ст. 59 Конституции РФ защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Он несет военную службу в соответствии с федеральным законом. Но в ч. 3 ст. 59 предусмотрено: «Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой».

В Российской Федерации действует Федеральный закон от 25 июля 2002 г. (с изменениями и дополнениями) «Об альтернативной гражданской службе». Положение о порядке прохождения альтернативной гражданской службы утверждено постановлением Правительства РФ от 28 мая 2004 г. (действует с изменениями и дополнениями).

Федеральный закон определяет (ст. 1), что **а.г.с.** – особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву. Гражданин имеет право на замену военной службы по призыву **а.г.с.** в случаях, если: несение военной

службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию; он относится к коренному малочисленному народу, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционное хозяйствование и занимается традиционными промыслами (ст. 2).

На **а.г.с.** направляются граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, которые не пребывают в запасе, имеют право на замену военной службы по призыву **а.г.с.**, лично подали заявление в военный комиссариат о желании заменить военную службу по призыву **а.г.с.** и в отношении которых в соответствии с данным Федеральным законом призывной комиссией военного комиссариата принято соответствующее решение. Граждане, изъявившие желание заменить военную службу по призыву **а.г.с.**, должны обосновать, что несение военной службы противоречит их убеждениям или вероисповеданию.

Согласно ст. 5 Закона срок **а.г.с.** в 1,75 раза превышает установленный Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» срок военной службы по призыву и составляет: для граждан, направленных для ее прохождения до 1 января 2007 г., – 42 месяца; с 1 января по 31 декабря 2007 г. – 31,5 месяца; для граждан, окончивших государственные, муниципальные или аккредитованные негосударственные вузы и направленных для ее прохождения до 1 января 2008 г. – 21 месяц; для граждан, направленных для ее прохождения после 1 января 2008 года, – 21 месяц.

Срок **а.г.с.** для граждан, проходящих данную службу в организациях Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, в 1,5 раза превышает установленный Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» срок военной службы по призыву и составляет: для граждан, направленных для ее прохождения до 1 января 2007 г. – 36 месяцев; с 1 января по 31 декабря 2007 г. включительно – 27 месяцев; для граждан, окончивших государственные, муниципальные или аккредитованные негосударственные вузы и направленных для ее прохождения до 1 января 2008 г. – 18 месяцев; для граждан, направленных для ее прохождения после 1 января 2008 г. – 18 месяцев.

Началом **а.г.с.** считается день убытия гражданина к месту прохождения **а.г.с.**, указанный в предписании военного комиссариата. Окончанием **а.г.с.** гражданина считается день прекращения работодателем срочного трудового договора с гражданином при его увольнении с **а.г.с.** Сделать это надо в день истечения срока **а.г.с.**

В срок **а.г.с.** не засчитываются: прогулы (отсутствие на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня); время нахождения в дополнительных отпусках, предоставляемых работодателем гражданам, обучающимся в образовательных учреждениях; время отбывания уголовного или административного наказания в виде ареста; появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьяне-

ния.

Граждане, проходящие **а.г.с.**, обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, установленными федеральным законодательством. Время прохождения гражданином **а.г.с.** засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж и в стаж работы по специальности. За гражданином, проходящим **а.г.с.**, сохраняется жилищная площадь, занимаемая им до направления на **а.г.с.**, В течение трех месяцев после увольнения за ним сохраняется право вернуться на работу в ту же организацию и на ту же должность, откуда он пошел на службу, а при отсутствии работы (должности) – на другую равноценную работу (должность) в той же или, с согласия работника, другой организации. Если человек был направлен на **а.г.с.** в период его обучения в образовательном учреждении, за ним сохраняется право быть зачисленным для продолжения учебы в то же образовательное учреждение и на тот курс, где он обучался до направления на службу. Граждане, проходящие **а.г.с.**, имеют право на обучение во внерабочее время в образовательных организациях по заочной или очно-заочной форме обучения.

**АНГАЖИРОВАННОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКАЯ** – выражение, используемое для того, чтобы подчеркнуть политическую окраску позиции или симпатий кого-либо. Например, если, выслушав чье-то выступление, говорят, что оно

было политически ангажированным, этим хотят подчеркнуть: выступавший проводил какую-то определенную линию, либо выразил свои симпатии тем или иным идеям, либо вообще выполнял чей-то социальный заказ, на кого-то «работал» и т. п.

**АНКЕТА** – бланк с определенным набором вопросов, на которые полагается дать ответы. Применительно к конституционному (государственно-управленческому) лексикону термин «анкета» чаще всего используется в таких аспектах:

а) довольно распространено в обиходе наименование **а.** листка по учету кадров, заполняемого при поступлении на работу, службу. **А.** заполняется также при оформлении визы для поездки за границу. Наиболее типичные позиции подобных листков и **а.** -фамилия, имя, отчество, пол, год и место рождения, образование (с указанием учебного заведения, которое заполняющий окончил или же в котором он обучается), трудовая деятельность, государственные награды, отношение к воинской обязанности, пребывание за границей, факты привлечения к уголовной ответственности, семейное положение, домашний адрес;

б) наименование опросного листа, посредством которого выявляется общественное мнение об эффективности каких-либо законов, иных нормативных актов, деятельности государственных органов, органов местного самоуправле-

ния, депутатов, должностных лиц, о необходимости принятия каких-то решений и т. д.

**АНКЕТИРОВАНИЕ** – то же самое, что и *анкетный опрос* (см.).

**АНКЕТНЫЙ ОПРОС** – выявление общественного мнения посредством получения ответов на вопросы анкеты.

**АННЕКСИЯ** – одностороннее присоединение государством территории, принадлежащей другому государству или составляющей предмет их спора. **А.** является также объявление государства о включении в свой состав территории, на которой проживает какая-либо этническая общность без государственного образования (и тем более при отсутствии на то желания данной этнической общности или ее органов самоуправления). **А.** обычно выражается во введении воинского контингента на соответствующую территорию, т. е. это захват или отторжение территории. Однако **А.** может выглядеть и как объявление государством соответствующей территории своей частью, что будет означать применение им вооруженной силы при посягательствах еще кого-либо на данную территорию.

**АНОНИМНОЕ ОБРАЩЕНИЕ** – адресованное в государственный орган, орган местного самоуправления или в

иную инстанцию письмо, заявление и т. п., на котором не указаны данные автора, т. е. его фамилия, имя и отчество, домашний или служебный адрес. Если на обращении указаны фамилия, имя и отчество, относящиеся к числу распространенных (типа «Иванов Иван Иванович») и не указан адрес автора, это также **а.о.** Если в письме, заявлении и т. п. все данные имеются, но от соответствующего гражданина стало известно, что он не является автором обращения, это также будет **а.о.**

В РФ действует Федеральный закон от 2 мая 2006 г. (с изменениями и дополнениями) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В ст. 11 «Порядок рассмотрения отдельных обращений» говорится: в случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией (п. 1).

**АНТИКОНСТИТУЦИОННОСТЬ** – противоречие закона, иного нормативного правового акта либо международного или внутригосударственного договора конституции

– основному закону государства. В качестве тождественных **а.** используются понятия «противоконституционность», «неконституционность», «несоответствие конституции».

Согласно Конституции РФ (ст. 125) предметом оценки Конституционного Суда РФ в части соответствия Конституции РФ могут быть: федеральные законы, нормативные акты Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституции, уставы, а также законы и иные нормативные акты субъектов РФ, изданные по вопросам, относящимся к ведению органов власти РФ и совместному ведению органов власти РФ и органов власти субъектов РФ (иначе говоря, если этим своим актом субъект РФ вторгся в федеральную компетенцию – С.А.И; договоры между органами власти РФ и субъекта РФ, а также между органами власти субъектов РФ; не вступившие в силу международные договоры РФ.

Что конкретно оценивается при определении антиконституционности либо соответствия акта или договора Конституции? Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде РФ 1994 г. (ст. 86) говорит, что КС устанавливает соответствие Конституции нормативных актов органов государственной власти или договоров между ними по следующим шести позициям (по отдельности или в сочетании – это зависит от конкретного дела):

1) По содержанию норм. Если нормы акта или договора противоречат Конституции, это – основание для признания



их не соответствующими Конституции.

2) По форме нормативного акта или договора. Если для документа использована не та форма, которая следует из Конституции, это основание для признания акта противоречащим Конституции, даже если он превосходит по содержанию. Например, согласно ст. 6 гражданство РФ приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом; если вдруг вместо него появится положение о гражданстве, даже и утвержденное федеральным законом, это будет несоответствием Конституции по форме нормативного акта.

3) По порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие (акта или договора). Представим, что при прохождении закона в одной из палат Федерального Собрания не было кворума; если это выявилось позже, есть основания признавать закон не соответствующим Конституции по мотивам нарушения порядка принятия.

4) С точки зрения установленного Конституцией РФ разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Данное основание может проявиться в разных аспектах: подмена одним органом другого и принятие вместо него соответствующего нормативного акта (к примеру, может быть спор о том, что вопрос составляет предмет закона, а урегулирован президентским указом); установление в принятом нормативном акте таких отношений между государственными органами, которые не соответ-

ствуют принципу разделения властей.

5) С точки зрения установленного Конституцией РФ разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти. Этот принцип конкретизирует предыдущий по федеральному уровню и не позволяет органам вторгаться в компетенцию друг друга.

6) С точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, установленного Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Это также развитие принципа разделения властей, поскольку он должен применяться не только между органами одного уровня, но и обеспечивать разделение полномочий между различными уровнями управления в государстве (например, согласно пункту «н» ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению РФ и ее субъектов относится установление общих принципов организации местного самоуправления в РФ. В порядке реализации конституционного положения принимался Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а сейчас действует Федеральный закон 2003 г. с аналогичным названием. Если бы Федеральные законы назывались просто «О местном самоуправлении в Российской Федерации», мог бы возникнуть спор о том, что они являются актами прямого действия, тем самым была бы нарушена

Конституция РФ).

**АПАРТЕИД** – политический режим, основывающийся на официальном закреплении (провозглашении) или фактическом обеспечении преимуществ одной части населения государства по отношению к другой (другим) по расовому, этническому (национальному), религиозному или социальному признакам.

**АПАТРИД** – человек, проживающий на территории данного государства и не имеющий документов о принадлежности к гражданству этого государства и к гражданству какого-либо иностранного государства, *т. е. лицо без гражданства* (см.).

**АППАРАТ** – в конституционно-правовом смысле: совокупность государственных или муниципальных органов, учреждений, а также должностных лиц этих органов, выполняющих общие или близкие друг другу функции и обеспечивающих руководство какими-либо сферами, деятельность органов, учреждений и их руководителей.

**АППАРАТ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ** (административный аппарат) – совокупность органов и учреждений, действующих в сфере охраны законности, правопорядка, правосудия, защиты прав граждан, безопасности – суды, прокура-

тура, следственный комитет, органы внутренних дел, органы безопасности, борьбы с оборотом наркотиков и др. (другое название – правоохранительные органы).

**АППАРАТ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ** (государственный аппарат) – совокупность всех органов государства, вне зависимости от их видов и уровней.

**АППАРАТ ПРИ РУКОВОДИТЕЛЕ** – совокупность должностных лиц и подразделений, обеспечивающих выполнение функций главой государства, субъекта федерации, муниципального образования, должностным лицом, избранным, назначенным главой какого-либо органа. В **а.п.р.** могут входить секретариат руководителя, его помощники, управление делами, организационный отдел, канцелярия, приемная и другие подразделения.

**АППАРАТНАЯ ПСИХОЛОГИЯ** – выражение, бытующее по отношению к работникам аппарата государственных или муниципальных органов. Посредством данной категории хотят подчеркнуть, что в соответствующих органах у ответственных и рядовых служащих вырабатывается определенный негативный стиль работы. Он основывается на нескольких постулатах: интересы ведомства выше всего; преувеличенное внимание к бумагам в ущерб отношению к человеку; бюрократизация управленческих процессов; культ

субординации, превращение подчиненных в исполнителей, лишенных творчества и инициативы.

**АРБИТРАЖНЫЕ СУДЫ** – разновидность органов судебной власти в Российской Федерации, предназначенных для разрешения экономических споров и иных дел, так или иначе связанных со сферой экономической (хозяйственной) жизни.

Система **а.с.** предусматривалась Конституцией Российской Федерации 1993 года в ее изначальной редакции. В частности, ст. 127 гласила: «Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики». Законодательно закреплялось, что **а.с.** в РФ являются федеральными судами и входят в судебную систему Российской Федерации. Систему **а.с.** составляли: Высший Арбитражный Суд РФ; федеральные арбитражные суды округов; арбитражные апелляционные суды; арбитражные суды субъектов РФ.

Но по конституционной реформе от 5 февраля 2014 г. Высший Арбитражный Суд РФ упраздняется, его функции переданы Верховному Суду РФ, он стал высшим судебным органом, помимо других сфер, также и по разрешению эконо-

номических споров (ст. 126 Конституции РФ).

Что касается других арбитражных судов, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. (в ред. от 5 февраля 2014 г.) «О судебной системе Российской Федерации» они продолжают функционировать. Таким образом, на сегодняшний день к ним относятся:

а) арбитражный суд округа (арбитражный кассационный суд) – рассматривает дела в качестве суда первой инстанции, в качестве суда кассационной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам; является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного округа арбитражным апелляционным судам и арбитражным судам субъектов РФ;

б) арбитражный апелляционный суд – рассматривает дела в качестве суда апелляционной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;

в) арбитражный суд субъекта РФ – рассматривает дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Кроме того, в названный Закон включена 6 декабря 2011 г. ст. 26.1 «Суд по интеллектуальным правам». Определено, что Суд по интеллектуальным правам является специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав, в качестве суда первой и

кассационной инстанций.

Более подробно статус, полномочия и порядок деятельности всех названных **а.с.** закрепляют Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. (в ред. от 6 декабря 2011 г. и 4 июня 2014 г.) «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Арбитражный процессуальный кодекс (АПК) РФ от 24 июля 2002 г. (в ред. от 28 июня 2014 г.).

**АРМИЯ** – понятие, используемое в нескольких значениях. В более узком – это воинские части и подразделения системы министерства обороны государства. В широком значении – это все вооруженные силы государства (т. е. кроме частей и подразделений министерства обороны также контингент пограничных войск, внутренних войск, воинских подразделений системы службы безопасности, железнодорожные войска и т. д.).

Так или иначе, под **а.** понимают совокупность специально создаваемых воинских и военизированных формирований для защиты государства и обеспечения его внешней безопасности.

В обиходном обороте порой под **а.** понимают сухопутные воинские подразделения, от которых отделяют военно-морской флот (отсюда распространенное выражение «воины армии и флота») – это идет от ситуации, когда отдельно от министерства обороны (вооруженных сил) существует (или существовало) министерство военно-морского флота.

Внутри подразделений министерства обороны отдельное крупное войсковое формирование также может называться **а.**

См. также *Вооруженные Силы Российской Федерации*.

**АСИММЕТРИЧНАЯ ФЕДЕРАЦИЯ** – понятие науки конституционного права, используемое при характеристике федеративных государств. **А.ф.** называют федерацию, субъекты (члены) которой имеют неодинаковый юридический статус, т. е. у одних субъектов (членов) больше прав, чем у других.

Примером **а.ф.** может считаться Российская Федерация после того как по Федеративному договору от 31 марта 1992 г., а также по конституционным изменениям от 21 апреля 1992 г. официально провозглашались ее субъектами республики в составе РФ, края, области, города Москва и Санкт-Петербург, автономная область и автономные округа. Статус субъектов, не являвшихся республиками, тогда существенно отличался от статуса республик, что наглядно иллюстрировали многие факторы, в частности:

- а) республика самостоятельно принимала свою Конституцию, уставы же остальных субъектов подлежали регистрации в Президиуме Верховного Совета РФ, в регистрации могло быть отказано в случае несоответствия устава законам РФ;
- б) о республике федеральная Конституция говорила, что она обладает всей полнотой государственной (законодатель-



ной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, о других субъектах такого не было сказано;

в) республика имела право на свои законы, другие субъекты – нет; они хотя и поставили этот вопрос при заключении Федеративного договора, но не получили такого права;

г) Федеративный договор дал субъектам возможность своего правотворчества, однако круг его вопросов для республик был шире, чем для других субъектов РФ;

д) законы республик центр не мог ни отменить, ни приостановить, можно было лишь их оспорить в Конституционном Суде РФ; решения Советов народных депутатов остальных субъектов мог отменить Верховный Совет РФ;

е) систему органов власти и управления республика устанавливала самостоятельно, для других субъектов система была регламентирована Конституцией РФ, и отступления от нее были невозможны;

ж) главы республик сразу же стали избираться их населением; главы исполнительной власти иных субъектов назначались Президентом РФ, лишь в некоторых субъектах он разрешил выборы, и только с 1996 г. в массовом порядке состоялись выборы глав администраций (губернаторов) этих субъектов;

з) в отношении президентов республик Президент РФ не имел никаких дисциплинарных прав, в отношении же глав исполнительной власти иных субъектов он их имел в форме замечания, предупреждения о неполном служебном со-

ответствии, освобождения от должности;

и) вопросы внутреннего административно-территориального деления республики были только ее вопросом ведения, для остальных субъектов это совместное ведение с РФ;

к) чрезвычайное положение на территории республики можно было ввести лишь с ее согласия, на территории края, области – по согласованию с их органами, на территории автономной области, автономного округа – с уведомлением их органов власти и др.

Конституция 1993 г. провозгласила, что субъекты РФ являются равноправными. И подавляющее большинство перечисленных проявлений асимметричности остались историей. Однако некоторые продолжают существовать. Например, федеральная Конституция в ст. 5 называет республики государствами. Лишь для республик предусмотрено, что они имеют свои конституции, остальные субъекты – уставы. Некоторые республики закрепляли свое гражданство; только на основании решений Конституционного Суда РФ Федеральный закон 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» закрепил единое российское гражданство, теперь гражданство субъектов РФ не предусмотрено. Довольно длительное время в конституциях ряда республик можно было обнаружить такой признак асимметричности, как провозглашение себя суверенным государством, земли и иных природных ресурсов исключительным достоянием народа республики. Постепенно они отказались от таких формулировок

после того, как Конституционный Суд РФ определил, что государственный суверенитет принадлежит исключительно Российской Федерации, а земля и иные природные ресурсы являются достоянием всего народа Российской Федерации. Некоторые республики даже закрепляли за своими органами государственной власти право приостановления федеральных актов, но затем это положение было исключено из конституций. Определенная асимметричность отразилась и в ряде двухсторонних договоров между Российской Федерацией и субъектами РФ о разграничении предметов ведения и полномочий; этими документами в ведение субъектов передавались некоторые полномочия, которые согласно федеральной Конституции относятся к компетенции РФ; соответственно другие субъекты РФ не располагали такими полномочиями. Начиная с 2000 года двусторонние договоры в основном признаны выполнившими свои функции и утратившими силу. На случай заключения новых договоров установлены сложные процедуры, в том числе их утверждение федеральным законом.

Нельзя сказать, что проблема асимметричности в нашей Федерации исчерпана. В некоторых субъектах РФ тяга к асимметричности остается. Тем более что при внешнем правовом равенстве одни субъекты РФ являются донорами федерального бюджета (т. е. дают больше, чем потребляют), другие же живут на дотации из федерального бюджета.

Вопрос об устранении или о сохранении асимметрично-

сти является предметом споров ученых и практиков. Одни считают, что асимметричность резко противоречит природе федеративного государства и должна быть полностью ликвидирована. Другие полагают, что асимметричность позволяет учитывать специфику отдельных субъектов и поэтому не вредит федерации, а является одним из конструктивных диалектических средств федеративного строительства.

**АТРИБУТЫ ГОСУДАРСТВА** – то же, что и официальные символы государства, дающие представление о природе (сущности) государства и тех ценностях, которых оно придерживается. **А.г.** являются флаг, герб и гимн государства. Они устанавливаются конституцией государства (в России это ст. 70 Конституции РФ), а их подробное описание и порядок использования определяются в специальном законе или ином акте общегосударственного значения (см. также *Символы государства. Флаг. Герб. Гимн. Государственный флаг Российской Федерации. Государственный герб Российской Федерации. Государственный гимн Российской Федерации*).

**АТТЕСТАЦИЯ** – понятие, используемое в конституционном, административном и трудовом праве в нескольких значениях.

1) **А.** – оценка профессионального уровня работника, его соответствия занимаемой должности, возможности его по-

вышения (либо понижения) по службе, присвоения работнику квалификационного разряда или постановки вопроса о присвоении звания, свидетельствующего о высокой квалификации работника.

Например, в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. (с изменениями и дополнениями) «О системе государственной службы Российской Федерации» формирование кадрового состава государственной службы обеспечивается созданием соответствующих кадровых резервов, развитием профессиональных качеств государственных служащих, оценкой результатов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в ходе проведения **а.** или сдачи квалификационного экзамена (ст. 11). А прохождение государственной службы включает в себя назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, **а.** или квалификационный экзамен, а также другие обстоятельства (события) в соответствии с законодательством (ст. 12).

**А.** государственного служащего является основанием оценки качества его работы, продвижения по службе, расторжения служебного контракта, в том числе при проведении сокращений.

Согласно Федеральному закону от 27 июля 2004 г. (с изменениями и дополнениями) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 48) **а.** гражданского служащего проводится в целях определения его соот-

ветствия замещаемой должности гражданской службы. При проведении **а.** непосредственный руководитель гражданского служащего представляет мотивированный отзыв об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период. К мотивированному отзыву прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим за аттестационный период поручениях и подготовленных им проектах документов, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, а при необходимости пояснительная записка гражданского служащего на отзыв непосредственного руководителя.

**А.** не подлежат гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», в случае, если с указанными гражданскими служащими заключен срочный служебный контракт.

Согласно Закону **а.** гражданского служащего проводится один раз в три года. Но ранее этого срока возможна внеочередная **а.** после принятия в установленном порядке решения: о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе; об изменении условий оплаты труда гражданских служащих. Кроме того, по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего также может проводиться внеочередная **а.**

При проведении **а.** учитываются соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных Федеральным законом.

Для проведения **а.** правовым актом государственного органа формируется аттестационная комиссия.

По результатам **а.** гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений: 1) соответствует замещаемой должности гражданской службы; 2) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста; 3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного получения дополнительного профессионального образования; 4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

**В** течение одного месяца после проведения **а.** по ее результатам издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий: подлежит включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста; направляется для получения дополнительного профессионального образования; понижается в должности гражданской службы и подлежит исключению из кадрового резерва в случае нахождения в нем. Гражданский служащий вправе обжаловать ре-

зультаты **а.**

Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. (действует в ред., от 19 марта 2014 г.).

2) Понятие **а.** широко использует Федеральный закон от 9 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации». Предназначение **а.**, если говорить обобщенно, состоит в проверке и оценке: для работника – уровня его квалификации с точки зрения соответствия занимаемой должности; для обучающегося – уровня его знаний в связи с желанием получить соответствующий документ об образовании.

Так, согласно ст. 49 Закона **а.** педагогических работников проводится в целях подтверждения их соответствия занимаемым должностям на основе оценки их профессиональной деятельности и по желанию педагогических работников (за исключением педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава) в целях установления квалификационной категории. Проведение **а.** в целях подтверждения соответствия педагогических работников занимаемым ими должностям осуществляется один раз в пять лет аттестационными комиссиями, самостоятельно формируемыми организациями, осуществляющими образовательную деятельность. Проведение **а.** в целях установления квалификационной категории педагогических работников осуществляют аттестационные комиссии, созданные соответ-



ственно органами власти РФ или субъектов РФ – с учетом того, в чьем ведении находится образовательная организация.

Закон предусматривает обязательную **а.** для кандидатов на должность руководителя государственной или муниципальной образовательной организации (кроме тех, кого назначают Президент РФ или Правительство РФ).

Для обучающихся Закон предусматривает промежуточную **а.** и итоговую **а.**

Промежуточная **а.** сопровождает освоение образовательной программы (за исключением дошкольного образования), в том числе отдельной части или всего объема учебного предмета, курса, дисциплины (модуля) образовательной программы, проводится в формах, определенных учебным планом, и в порядке, установленном образовательной организацией.

Итоговая **а.** представляет собой форму оценки степени и уровня освоения обучающимися образовательной программы. Итоговая аттестация, завершающая освоение основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования, основных профессиональных образовательных программ, является обязательной и проводится в порядке и в форме, которые установлены образовательной организацией, если иное не установлено Федеральным законом.

В Законе определено, что итоговая **а.**, завершающая осво-

ение имеющих государственную аккредитацию основных образовательных программ, является государственной итоговой **а**. Она проводится государственными экзаменационными комиссиями в целях определения соответствия результатов освоения обучающимися основных образовательных программ соответствующим требованиям федерального государственного образовательного стандарта или образовательного стандарта. К государственной итоговой **а**. допускается обучающийся, не имеющий академической задолженности и в полном объеме выполнивший учебный план или индивидуальный учебный план.

Лицам, успешно прошедшим итоговую **а.**, выдаются документы об образовании и (или) о квалификации, образцы которых самостоятельно устанавливаются организациями, осуществляющими образовательную деятельность. Лицам, успешно прошедшим государственную итоговую **а.**, выдаются, если иное не установлено Федеральным законом, документы об образовании и документы об образовании и о квалификации.

**АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – должностное лицо, предусмотренное Конституцией РФ. Согласно статьям 102 и 103 Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов, а заместителя Председателя Счетной палаты и другую

половину ее аудиторов назначает Совет Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. (с изменениями и дополнениями) «О Счетной палате Российской Федерации» (ст.2) Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, и подотчетным Федеральному Собранию. В рамках задач, определенных законодательством РФ, Счетная палата обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Задачами Счетной палаты являются (ст. 5): организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов; аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации; определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования в Российской Федерации; анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетен-

ции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции; оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты; определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации; контроль над законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации; обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

Выполнением перечисленных задач занимаются Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты, аудиторы Счетной палаты, аппарат Счетной палаты.

Согласно ст. 9 Закона **а. С.п.** являются должностные

лица, возглавляющие направления деятельности Счетной палаты. Конкретное содержание направления деятельности Счетной палаты, возглавляемого **а. С.п.**, определяется Регламентом Счетной палаты (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты от 28 октября 2013 г., в ред. от 31 октября 2014 г.).

Закон определяет, что **а. С.п.** могут быть назначены граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, имеющие высшее образование и опыт работы не менее пяти лет в области государственного управления, государственного контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции.

**А.С.п. 3**, не могут состоять в родственных отношениях с Президентом РФ, Председателем Совета Федерации, Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства РФ, Председателем Конституционного Суда РФ, Председателем Верховного Суда РФ, Руководителем Администрации Президента РФ, Генеральным прокурором РФ, Председателем Следственного комитета РФ, Председателем Счетной палаты, заместителем Председателя Счетной палаты.

Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть **а. С.п.** сроком на шесть лет по представлению Прези-

дента РФ. Одно и то же лицо не может занимать должность **а. С.п.** более двух сроков подряд.

Кандидатуры для назначения на должность **а. С.п.** вносятся Президенту РФ Советом Государственной Думы по предложениям фракций в Государственной Думе, Советом палаты Совета Федерации по предложениям комитетов Совета Федерации. В случае, если какая-либо из внесенных Советом Государственной Думы или Советом палаты Совета Федерации кандидатур не будет поддержана Президентом Российской Федерации, он вправе выдвинуть иную кандидатуру и представить ее соответственно в Государственную Думу или Совет Федерации для назначения на должность аудитора Счетной палаты.

**А.С.п.** в пределах своей компетенции, устанавливаемой Регламентом Счетной палаты, самостоятельно решают все вопросы организации деятельности возглавляемых ими направлений и несут ответственность за ее результаты. **А.С.п.** имеют право присутствовать на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, коллегий федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов.

**А.С.п.** досрочно освобождается от должности решением той палаты Федерального Собрания, которая его назначила, в случае: нарушения им законодательства РФ или совершения злоупотреблений по службе; личного заявления об отставке; признания его недееспособным вступившим в закон-

ную силу решением суда; в связи с утратой доверия в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г.

«О противодействии коррупции». Решение о досрочном освобождении от должности **а. С.п.** оформляется постановлением соответствующей палаты Федерального Собрания по представлению Президента РФ.

Закон определяет ряд ограничений и обязанностей налагаемые на Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты, **а. С.п.** В том числе все названные лица не вправе (ст. 10): замещать иные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами; использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности; входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, других органов иностранных некоммер-

ческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством РФ или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями; вступать в политическую партию в период осуществления ими своих полномочий, а при назначении на должность все перечисленные лица обязаны приостановить свое членство в политической партии в случае наличия такового; 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 – эта обязанность распространяется также на супругов указанных лиц. Кроме того, названные лица обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Законом установлен ряд гарантий статуса и деятельности для должностных лиц Счетной палаты, включая и **а. С.п.**



Прежде всего, согласно ст. 39 Закона Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты, **а. С.п.** не могут быть задержаны, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия той палаты Федерального Собрания, которая их назначила на должность в Счетную палату. Уголовное дело в отношении указанных лиц может быть возбуждено только Председателем Следственного комитета Российской Федерации. Воздействие на члена Коллегии, инспектора, иного сотрудника аппарата Счетной палаты с целью воспрепятствовать исполнению ими своих служебных обязанностей либо добиться принятия решения в чью-либо пользу, насильственные действия, оскорбления, а также клевета влекут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты, **а. С.п.**, инспекторы и иные сотрудники аппарата Счетной палаты обладают гарантиями профессиональной независимости.

В соответствии с Законом для должностных лиц Счетной палаты, включая и **а. С.п.**, предусмотрено обязательное государственное страхование.

Председателю Счетной палаты устанавливаются денежное вознаграждение и денежное поощрение к нему в размере денежного вознаграждения Первого заместителя Председателя Правительства **РФ** и денежного поощрения к нему. Заместителю Председателя Счетной палаты устанавливаются денежное вознаграждение и денежное поощрение к нему в раз-

мере денежного вознаграждения заместителя Председателя Правительства **РФ** и денежного поощрения к нему. **А.С.п.** устанавливаются денежное вознаграждение и денежное поощрение к нему в размере денежного вознаграждения федерального министра и денежного поощрения к нему. Медицинское и бытовое обслуживание Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты и **а. С.п.** устанавливается на уровне обслуживания соответствующих должностных лиц Правительства **РФ**.

# Б



**БАЛАНС** – применительно к материально-финансовым аспектам деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления б. может означать:

а) планируемое или итоговое соотношение доходов и расходов федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета;

б) соотношение экономических показателей работы отраслей и в целом народного хозяйства на соответствующей территории;

в) нахождение имущества в ведении (собственности) соответствующих органов (отсюда выражение «быть на балансе»).

**БАЛАНС ВЛАСТЕЙ** – соотношение общего положения и полномочий законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти в государстве, закрепленное в конституции и (или) сложившееся фактически.

**БАЛЛОТИРОВКА** – участие в выборах в качестве кандидата в депутаты или на выборную должность.

**БАНК** – кредитная организация, имеющая право осуществлять в совокупности такие банковские операции, как: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц; размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности; открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Основы банковской системы РФ и банковской деятельности в РФ в соответствии с Конституцией РФ закрепляются Законом РФ от 2 декабря 1990 г. (ред. от 1 декабря 2014 г.) «О банках и банковской деятельности» и другими нормативными правовыми актами. Банковская система РФ включает Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков.

**БАНК РОССИИ** – Центральный банк Российской Федерации, статус которого определяется Конституцией РФ, Законом РФ от 2 декабря 1990 г. (ред. от 1 декабря 2014 г.) «О банках и банковской деятельности», Федеральным законом от 10 июля 2002 г. (ред. от 4 ноября 2014 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и другими нормативными актами.

Вопрос о природе **Б.Р.** часто становится предметом дис-

куссий, в ходе которых высказываются в основном следующие мнения: **Б.Р.** – государственный орган (и потому не может сам выполнять кредитных операций); **Б.Р.** – не государственный орган, а государственное учреждение (а потому должен быть наделен правом на такие операции); **Б.Р.** сочетает оба названных качества.

Конституция РФ (ст. 75) и Федеральный закон о **Б.Р.** не дают прямого определения статуса **Б.Р.** Однако в ст. 1 Закона говорится, что функции и полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом, **Б.Р.** осуществляет независимо от *других* (выделено мной – С.А.) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Это позволяет говорить о **Б.Р.** как о государственном органе. Более того, Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений охарактеризовал Банк России как орган государственной власти.

Государственно-правовую природу **Б.Р.** в особенности характеризуют следующие цели его деятельности, функции и полномочия.

Целями деятельности **Б.Р.** являются: защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы; развитие финансового рынка Российской Федерации; обеспечение его стабильности. В Законе подчеркнуто, что получение прибы-

ли не является целью деятельности **Б.Р.**

Из числа функций **Б.Р.**, отражающих его властную природу, отметим следующие. Во взаимодействии с Правительством РФ он разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, а также политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации. **Б.Р.** монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение; он устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации, осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе, надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп, регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций в соответствии с федеральными законами. **Б.Р.** осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России; он организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации; устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю; принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации и организует составление платежного баланса Российской Федерации, проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации, публикует соответствующие материалы и статистические данные.

**Б.Р.** является также правотворческим органом. По вопросам, отнесенным к его компетенции, он издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для всех государственных и муниципальных органов, юридических и физических лиц.

В соответствии с Законом **Б.Р.** подотчетен Государственной Думе, которая: назначает на должность и освобождает от должности Председателя **Б.Р.** по представлению Президента РФ; назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров **Б.Р.** по представлению Председателя **Б.Р.**, согласованному с Президентом РФ; направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном финансовом совете в рамках своей квоты; рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение; рассматривает годовой отчет **Б.Р.** и принимает по нему решение; принимает решение о проверке Счетной палатой РФ финансово-хозяйственной деятельности **Б.Р.**, его структурных подразделений и учреждений; проводит парламентские слушания о деятельности **Б.Р.** с участием его представителей; заслушивает доклады Председателя **Б.Р.** о деятельности **Б.Р.** (при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики).

**Б.Р.** представляет в Государственную Думу и Президенту РФ информацию в порядке, установленном федеральными

законами. В остальном **Б.Р.** независим в своей деятельности.

Вместе с тем ряд положений Закона о **Б.Р.** позволяет его характеризовать как кредитное учреждение. Так, согласно ст. 10 **Б.Р.** имеет уставный капитал в размере 3 млрд, рублей. А ст. 11 и 46 Закона предусматривают возможность банковских операций и сделок **Б.Р.**, при этом он может получать прибыль. Она определяется как разница между суммой доходов от предусмотренных ст. 46 Закона банковских операций и сделок и доходов от участия в капиталах кредитных организаций и расходами, связанными с осуществлением **Б.Р.** своих функций. Ст. 46 гласит, что **Б.Р.** имеет право осуществлять следующие банковские операции и сделки с российскими и иностранными кредитными организациями, Правительством РФ, Агентством по страхованию вкладов для достижения целей, предусмотренных настоящим Федеральным законом:

1) предоставлять кредиты под обеспечение ценными бумагами и другими активами;

1.1) предоставлять кредиты без обеспечения на срок не более одного года российским кредитным организациям, имеющим рейтинг не ниже установленного уровня;

2) покупать и продавать ценные бумаги на открытом рынке, а также продавать ценные бумаги, выступающие обеспечением кредитов **Б.Р.**;

3) покупать и продавать облигации, эмитированные **Б.Р.**, и депозитные сертификаты;



4) покупать и продавать иностранную валюту, а также платежные документы и обязательства, номинированные в иностранной валюте, выставленные российскими и иностранными кредитными организациями;

5) покупать, хранить, продавать драгоценные металлы и иные виды валютных ценностей;

6) проводить расчетные, кассовые и депозитные операции, принимать на хранение и в управление ценные бумаги и другие активы;

7) выдавать поручительства и банковские гарантии;

8) осуществлять операции с финансовыми инструментами, используемыми для управления финансовыми рисками;

9) открывать счета в российских и иностранных кредитных организациях на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств;

10) выставять чеки и векселя в любой валюте;

11) осуществлять другие банковские операции и сделки от своего имени в соответствии с обычаями делового оборота, принятыми в международной банковской практике.

**Б.Р.** вправе осуществлять банковские операции и сделки на комиссионной основе, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

**Б.Р.** вправе осуществлять банковские операции и иные сделки с международными организациями, иностранными центральными (национальными) банками и иными иностранными юридическими лицами при осуществлении дея-

тельности по управлению активами **Б.Р.** в иностранной валюте и драгоценных металлах, включая золотовалютные резервы **Б.Р.** Также **Б.Р.** вправе открывать и вести корреспондентские счета иностранных центральных (национальных) банков в российских рублях, осуществлять переводы денежных средств по поручениям иностранных центральных (национальных) банков по их счетам.

Руководящими органами **Б.Р.** являются Национальный финансовый совет, Председатель **Б.Р.** и Совет директоров **Б.Р.**

Согласно ст. 12 Закона Национальный финансовый совет – коллегиальный орган Банка России (в ред. Закона от 23 июля 2013 г., до этого – Национальный банковский совет). Численность Национального финансового совета составляет 12 человек, из которых двое направляются Советом Федерации из числа членов Совета Федерации, трое – Государственной Думой из числа депутатов Государственной Думы, трое – Президентом РФ, трое – Правительством РФ. В состав Национального финансового совета входит также Председатель **Б.Р.**

Члены Национального финансового совета, за исключением Председателя Банка России, не работают в Банке России на постоянной основе и не получают оплату за эту деятельность. Председатель Национального финансового совета избирается членами данного совета из их числа большинством голосов от общего числа членов Национального фи-

нансового совета.

Решения Национального финансового совета принимают-ся большинством голосов от числа присутствующих членов Национального финансового совета при кворуме в семь человек. Национальный финансовый совет заседает не реже одного раза в квартал.

В компетенцию Национального финансового совета входит (ст. 13 Закона): рассмотрение годового отчета **Б.Р.**; утверждение на основе предложений Совета директоров на очередной год не позднее 15 декабря предшествующего года: общего объема расходов на содержание служащих **Б.Р.**; общего объема расходов на пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование служащих **Б.Р.**; общего объема капитальных вложений; общего объема прочих административно-хозяйственных расходов; утверждение при необходимости на основе предложений Совета директоров дополнительных расходов на содержание служащих **Б.Р.**, дополнительных расходов на их пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование, дополнительных капитальных вложений, а также утверждение прочих дополнительных административно-хозяйственных расходов; рассмотрение вопросов развития и совершенствования финансового рынка РФ, совершенствования банковской системы РФ; рассмотрение проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и самих указанных основных направлений; решение

вопросов, связанных с участием **Б.Р.** в капиталах кредитных организаций; назначение главного аудитора **Б.Р.** и рассмотрение его докладов; ежеквартальное рассмотрение информации Совета директоров по основным вопросам деятельности **Б.Р.**; определение аудиторской организации для проведения обязательного аудита годовой финансовой отчетности **Б.Р.**; внесение в Государственную Думу предложений о проведении проверки Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности **Б.Р.**; утверждение по предложению Совета директоров отчета о расходах **Б.Р.** на содержание служащих **Б.Р.**, их пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование, на капитальные вложения и прочие административно-хозяйственные нужды; и др.

Председатель **Б.Р.** назначается на должность Государственной Думой сроком на пять лет (в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г., до этого – на четыре года). Кандидатуру для назначения на должность Председателя **Б.Р.** представляет Президент РФ. В случае отклонения предложенной кандидатуры Президент РФ в течение двух недель вносит новую кандидатуру. Одна и та же кандидатура не может вноситься более двух раз. Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя **Б.Р.** более трех сроков подряд.

Государственная Дума вправе освободить от должности Председателя **Б.Р.** по представлению Президента РФ. Председатель **Б.Р.** может быть освобожден от должности толь-

ко в случаях: истечения срока полномочий; невозможности исполнения служебных обязанностей, подтвержденной заключением государственной медицинской комиссии; подачи личного заявления об отставке; совершения уголовно наказуемого деяния, установленного вступившим в законную силу приговором суда; нарушения федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью **Б.Р.**; непринятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, непредставления или представления неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо непредставления или представления заведомо неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» и Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», несоответствия его расходов, расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами им, его супру-

гой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми.

Председатель **Б.Р.**, если говорить обобщенно, руководит деятельностью **Б.Р.** В том числе он действует от имени **Б.Р.** и представляет без доверенности его интересы в отношениях с органами государственной власти, кредитными организациями, организациями иностранных государств, международными организациями, другими учреждениями и организациями. Он председательствует на заседаниях Совета директоров; в случае равенства голосов голос Председателя **Б.Р.** является решающим. Председатель подписывает нормативные акты **Б.Р.**, решения Совета директоров, протоколы заседаний Совета директоров, соглашения, заключаемые **Б.Р.** Он назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя **Б.Р.**, распределяет между ними обязанности; вправе делегировать свои полномочия своим заместителям; подписывает приказы и дает указания, обязательные для исполнения всеми служащими и организациями **Б.Р.** Председатель несет всю полноту ответственности за деятельность **Б.Р.**

В Совет директоров входят Председатель **Б.Р.Банка России** и 14 членов Совета директоров (в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г., до этого – 12). Члены Совета директоров работают на постоянной основе в **Б.Р.** Члены Совета директоров назначаются Государственной Думой на должность сроком на пять лет (ранее – на 4 года) по представлению Председателя **Б.Р.**, согласованному с Президентом РФ.

Решения Совета директоров принимаются большинством голосов от числа присутствующих на заседании членов Совета директоров при кворуме в восемь человек и обязательном присутствии Председателя Банка России или лица, его замещающего. Протокол заседания Совета директоров подписывается председательствовавшим и одним из членов Совета директоров. При принятии Советом директоров решений по вопросам денежно-кредитной политики мнение членов Совета директоров, оказавшихся в меньшинстве, заносится по их требованию в протокол заседания Совета директоров.

Совет директоров заседает не реже одного раза в месяц. Заседания Совета директоров назначаются Председателем **Б.Р.** либо лицом, его замещающим, или по требованию не менее четырех членов Совета директоров.

Из функций Совета директоров в особенности отметим следующие:

1) во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, проект основных направлений развития финансового рынка и основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и представляет эти документы для рассмотрения в Национальный финансовый совет, а также Президенту РФ, в Правительство РФ и Государственную Думу, обеспечивает выполнение основных направлений денежно-кредитной поли-

тики и основных направлений развития финансового рынка;

2) рассматривает вопросы развития финансового рынка Российской Федерации;



# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.