

«Нравственные императивы в праве»

2009
№ 1(3)

Научный юридический журнал (г. Москва)

Учредитель

РОО «Институт государственно-
конфессиональных отношений и права»

Ответственный редактор

Понкин И.В., доктор юридических наук

Технический редактор

Квитковская Т.А.

Редакционный совет:

Кузнецов М.Н., доктор юридических наук, профессор,

Понкин И.В., доктор юридических наук, директор Института государственно-
конфессиональных отношений и права,

Емелина Л.А., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-
правовых дисциплин юридического факультета им. М.М. Сперанского Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, доцент.

При перепечатке материалов ссылка на журнал «Нравственные императивы в праве» обязательна.

Публикуемые в журнале материалы могут не отражать точку зрения учредителя и редакции.

Редакция присланные рукописи не рецензирует и не возвращает, в переписку не вступает.

Контактный адрес электронной почты технической службы: pravo-zaschita@mail.ru

Контактный почтовый адрес технической службы:

249101, Калужская обл., г. Таруса, ул. Горького, 17-6

Содержание номера

Догадайло Е.Ю. К вопросу исследования категории «своевременность» в российской правовой системе 3

Понкин И.В. Правовое регулирование изменения Конституции Российской Федерации 9

Соловьев А.А. Правовое регулирование обеспечения безопасности спортивных мероприятий во Франции 28

Субочева В.А. Формы поддержки и сотрудничества государственных и муниципальных органов с организациями «третьего сектора» 38

Берзин В.А. Ответственность за нарушения в области виноделия: испанский опыт правового регулирования 41

Забродин Ю.М., Понкин И.В., Метлик И.В., Владимиров А.И. Об оценке тематики воспитания несовершеннолетних, защиты прав ребенка и других участников образовательного процесса в Городской целевой программе развития образования «Столичное образование – 5» на 2009–2011 годы 55

Краснова И.А. Внутренний контроль и аудит в системе государственного страхового надзора: постановка научной проблемы..... 62

Догадайло Е.Ю. К вопросу исследования категории «своевременность» в российской правовой системе¹

Современная наука, рассматривая проблему времени, признает, что «временные отношения должны, видимо, приобретать какую-то специфику от того, в рамках какого уровня организации и движения материи, в рамках каких научных дисциплин они рассматриваются»². Поэтому теоретико-правовые обобщения тех сторон социальной жизни, которые обусловлены сложными связями между проистеканием времени и отражением этого процесса в социальной жизни, связаны прежде всего с необходимостью распознать, проанализировать, классифицировать, с одной стороны, способы подчинения поведения человека времени и, с другой стороны, способы управления временем как необходимым условием упорядочения общественных отношений. Нормы права предоставляют человеку средства для организации его существования, для адаптации к юридическим отношениям и для их развития во времени. Правовая норма должна помочь субъекту установить контроль за временным фактором человеческого поведения, предвидеть и нейтрализовать его воздействие на общественные отношения. Есть много областей юридической жизни, где удастся овладеть прошлым за счет использования принципа обратной силы, где удастся актуализировать будущее путем его антиципации, продлить настоящее при помощи оговорок о пророгации или о пересмотре.

Поступательность в развитии субъективных юридических прав и правоотношений предполагает, что они формируются поэтапно и последовательно до достижения ими состояния совершенства и что реально об их создании можно говорить только на завершающем этапе этого процесса. В случаях, когда такой генезис не доходит до своего логичного завершения, промежуточные этапы стираются, а

¹ **Догадайло Екатерина Юрьевна** – кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой государственного строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доцент.

В статье раскрываются правовая природа «своевременности» как категории, выражающей темпоральные связи внутри правовой системы, обусловленные использованием формально-юридических средств воздействия на скорость осуществления правовых процессов, рассматриваются основные черты понятия «своевременность», описываются варианты ее нормативно-правового регулирования.

Ключевые слова: правовая система и время; темпоральные связи в правовой системе; своевременность.

² *Артыков Т.А., Молчанов Ю.Б.* О всеобщем и универсальном характере времени // Вопросы философии. – 1988. – № 7. – С. 135.

исполненные акты объявляются недействительными. Таким образом, есть вероятность возникновения таких субъективных прав, которые происходят из юридической ситуации, пребывающей в стадии формирования. Срок или условие – это инструменты, позволяющие отсрочить до какого-то будущего события доведение до конца зарождающееся общественное отношение. Существование в позитивном праве такой категории, как «своевременность», есть так же использование формально-юридических средств воздействия на скорость осуществления правовых процессов. Эта категория весьма широко применяется в российском законодательстве – только действующих федеральных законов, использующих эту категорию как элемент правового регулирования, существует более 360.

Категория «своевременность» чаще всего возникает тогда, когда нормами права установлены разнообразные сроки, в том числе описывающие юридическую процедуру.

Своевременность может рассматриваться как одно из основных, имманентных свойств любой деятельности, урегулированной правом, чаще всего тогда, когда регламентируется деятельность государственных органов и должностных лиц.³ В одних случаях наличие этого свойства признается юридически обязательным – и тогда несвоевременность соответствующей деятельности дает основание квалифицировать ее как неправомерную. В других же случаях оно считается условием наступления (или, наоборот, ненаступления) определенных юридических последствий. И тогда несвоевременность действия влечет так называемую санкцию ничтожности: каких-либо изменений в правах и обязанностях субъектов не происходит⁴.

Так, своевременность рассматривается как признак такого обстоятельства, исключающего преступность деяния, как необходимая оборона, т.е. необходимая оборона допускается лишь в пределах того времени, которое занимает общественно опасное действие со стороны посягающего. «Оборона признается своевременной, если она осуществлена в период от начала посягательства до его окончания. Нельзя обороняться, если посягательство окончено, если посягающий приведен в такое состояние, при котором он уже не представляет опасности»⁵. О признаке своевременности говорят, характеризуя как условия правомерности необходимой обороны, относящейся к общественно

³ См., например: *Рабинович П.М.* Время в правовом регулировании (философско-юридические аспекты) // Известия вузов. Правоведение (Львов). – 1990. – № 3. – С. 19–27.

⁴ См., например: *Рабинович П.М.* Время в правовом регулировании (к вопросу о своевременности правотворчества) // *Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska (Lublin)*. – 1989–1990. – Vol. 36. – S. 271–280.

⁵ *Ткаченко В.И.* Необходимая оборона // *Законность*. – 1997. – № 3. – С. 17.

опасному посягательству, так и условия правомерности необходимой обороны, относящейся к защите. Фактическое основание необходимой обороны определяет ряд признаков и условий необходимой обороны, поэтому указание на необходимость немедленного причинения вреда посягающему определяет требование своевременности необходимой обороны (допустима только в пределах осуществления общественно опасного посягательства). Как преждевременная, так и запоздалая оборона теряют свойства правомерности и подлежат квалификации по соответствующим статьям УК Российской Федерации.⁶

Однако своевременность может пониматься в российской правовой системе и как вид такой предложенной социологией связи, как «связь закономерностей объективного развития событий с закономерностью личностного времени»⁷. Поэтому нормативное закрепление своевременности используется для установления субъективной юридической обязанности в диспозиции нормы права. Эта обязанность устанавливается либо путем указания срока, либо же путем абстрактно сформулированного требования «своевременно» совершать те или иные действия.

Понятно, что категория «своевременность» относится к оценочно-правовым понятиям. Такая категория используется тогда, когда при нормативном закреплении правила возможно лишь охарактеризовать значимость (общесоциальную, классовую, групповую, личностную) поступков субъектов права, при этом формально определенные признаки этих поступков невозможно описать в нормативном правовом акте.⁸

Поэтому, когда в правовом регулировании предстоит воспользоваться оценочным понятием «своевременность», то требуется не просто «подсчитать» количество истекшего времени, прибегнув к календарю и часам, а необходимо установить, какие реальные факты, действия в регулируемой ситуации действительно обладают (или обладали) той социальной значимостью, которая вкладывается в категорию «своевременность» в конкретной норме права.

⁶ См., например: *Паше-Озерский Н.Н.* Необходимая оборона и крайняя необходимость. М., 1962; *Козак В.Н.* Право граждан на необходимую оборону. – Саратов, 1972; *Тишкевич И.С.* Условия и пределы необходимой обороны. – М., 1969; *Ткаченко В.И.* Необходимая оборона по уголовному праву. – М., 1979; *Зуев В.Л.* Необходимая оборона и крайняя необходимость. – М.: Кросна-Лекс, 1996. – С. 11; *Орехов В.В.* Необходимая оборона и иные обстоятельства, исключаяющие преступность деяния. – СПб., 2003; *Пархоменко С.В.* Деяния, преступность которых исключается в силу социальной полезности и необходимости. – М., 2004.

⁷ *Абульханова-Славская К.В.* Деятельность и психология личности. – М., 1980. – С. 140.

⁸ *Рабинович П.М.* Социалистическое право как ценность. – Львов, 1985. – С. 17–18.

С учетом сказанного, нуждается в уточнении представление о том, что «в праве исходят из физического (кинетического) понимания времени (и его метрических свойств (час, сутки, год) применительно к макромиру»⁹. Такое представление справедливо, надо полагать, только для тех ситуаций, когда темпоральные параметры поведения, деятельности задаются формально определенными (прежде всего календарными) показателями. Но если для этого используются оценочные показатели (понятия), то имеется в виду именно социальное время, которое, конечно же, может быть «приведено» к его метрическим свойствам, однако вовсе не с ними связываются в этом случае юридические последствия. Социальное время, согласно одному из его определений, – это совокупное, или суммарное, время существования и деятельности всех членов общества, вступающих в процессе деятельности в разного рода отношения, а короче – «время общественного бытия людей»¹⁰.

По отношению к обеспечению своевременности деятельности субъектов права решение данной задачи усложняется тем, что оно обуславливается не только социальным временем, но и испытывает, так или иначе, воздействие субъективного (социально- и личностно-психологического) времени. Такое время – это отражение в сознании (восприятие, понимание, оценка субъектом) объективных свойств времени тех или иных процессов; это духовное отражение темпоральных свойств объективной реальности. Причем отражение как в индивидуальном сознании, так и в общественном.

Одно из понимания назначения категории «своевременность» – служить формально юридическим требованием к последовательности совершения тех или иных значимых действий при реализации процессуальных норм. Своевременность становится процессуальным принципом. А ее сущность видится «в обеспечении временной упорядоченности действий всех участников процесса, максимально подчиненной задачам... уголовного судопроизводства»¹¹, а содержание предстает как необходимость совершения действий в рамках определенной длительности, определяющейся процессуальным сроком, и определенная последовательность действий, с минимальными издержками времени в рамках производства по конкретному делу при безусловном соблюдении всех иных принципов процесса. При таком понимании возможно конструирование предпосылок своевременности процессуальных действий, условий своевременного их совершения, а также анализ соотношения своевременности и быстроты.

⁹ Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984. – С. 57.

¹⁰ Артёмов В.А. Социальное время. – Новосибирск, 1987. – С. 9–10.

¹¹ Жуковский В.Ю. Проблема времени и своевременности в советском уголовном процессе: Автореф. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1989. – С. 4.

Статья 2 ГПК Российской Федерации прямо устанавливает, что «задачами гражданского судопроизводства являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений». Тем самым своевременность защиты нарушенных или оспоренных прав, свобод и охраняемых законом интересов физических и юридических лиц законодательно закреплена как один из двух факторов (наряду с правильностью), определяющих эффективность осуществления правосудия.

Своевременное достижение юридических целей в нормативно закрепленные сроки с минимальными затратами в том числе означает и оптимальность правовой нормы. «Оптимальность, – по верному замечанию В.М. Баранова, – самый рациональный из всех возможных способов достижения намеченных нормой права целей. Оптимальность представляет собой наилучшую количественную и качественную характеристику пригодности нормы права вызвать достижение запланированных целей, это своего рода «потолок» эффективности норм права»¹². Категория «своевременность» очень тесно переплетается с целесообразностью, которая характеризуется разумностью, полезностью действия или принятого решения в конкретной ситуации, т.е. соответствием этого действия или решения определенному промежутку времени. Своевременность служит показателем наступления целесообразности, т.е. тем моментом, когда возникает необходимость для принятия определенных решений или совершения действий, а также разумности, полезности их продолжительности. Однако такой оценочно-правовой подход, нужный и необходимый в правотворчестве и правоприменении, может превратиться в произвол, если только в самом законе не будет соответствующих оговорок. Каким бы своевременным ни казался момент наступления, использования, целесообразности нормы права, он может быть применен лишь в случаях, зафиксированных нормой права.

Характеристика «своевременность» является важной составной частью категории «законность»¹³ в российской правовой системе. Поскольку категория «своевременность» закреплена в нормативно-правовых актах, то соблюдение ее становится основой соблюдения принципа законности. С одной стороны, это

¹² Баранов В.М. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики. – Саратов, 1989. – С. 287.

¹³ См., например: Потапов В.А. Законность и правомерное поведение граждан в условиях реформирования России: Дис. ... канд. юридич. наук. – Н.Новгород, 1995.

своевременное соблюдение любых предписаний закона, с другой, – четкое и правильное соблюдение именно временных сроков, в нем установленных. Чем совершеннее освоение временных свойств, тем более четко и целесообразно они проводятся в жизнь, тем выше уровень законности. Как один из показателей законности, своевременность правоприменительной (и правореализующей) деятельности также закрепляется в качестве прямой юридической обязанности соответствующих субъектов прав. В регламентации своевременности правоприменительной деятельности используются и оценочные понятия: когда гипотеза юридической нормы относительно определена – причем именно в плане момента применения диспозиции.

Анализ законодательства позволяет выделить три способа оценочной регламентации своевременности¹⁴ применения (или реализации) юридической нормы.

Первый – когда в тексте нормы непосредственно используется термин «своевременно» (как было уже отмечено, только действующих федеральных законов, использующих эту категорию как элемент правового регулирования, существует более 300).

Второй – когда в тексте нормы употребляются иные темпоральные термины, призванные обеспечить, однако, именно своевременность юридически значимой деятельности: «в момент», «с момента»; «немедленно», «немедленное», «без промедления»; «одновременно».

И, наконец, третий – неявный, когда в гипотезу нормы введены такие выражения, как «в случае необходимости», «если это целесообразно» и т.п. Необходимость, целесообразность, интересы дела возникают только в некий определенный момент и длятся, существуют в течение какого-то определенного интервала. Следовательно, они непременно характеризуются моментами начала и прекращения. Необходимость может либо еще не наступить, либо уже пройти, исчерпаться.

Очевидно, в указанных случаях при применении (или реализации) норм права психологическое время субъекта выполняет роль темпорально-регулятивного фактора: оно непосредственно включается в конституирование своевременности действия, приобретающей юридическое значение и влекущей юридические последствия. Следовательно, здесь темпорально-юридические представления правоприменителя (как составная часть его правосознания) становятся основой для истолкования соответствующих понятий и временного оценивания жизненных

¹⁴ Первыми их предложил П.М. Рабинович (*Рабинович П.М.* Время в правовом регулировании (философско-юридические аспекты) // Известия вузов. Правоведение (Львов). – 1990. – № 3. – С. 19–27).

фактов, обстоятельств. Эти представления, как и другие «фрагменты» правосознания, социально обусловлены, а потому могут существенно различаться у различных субъектов.¹⁵

Вместе с тем, необходимо отметить, что анализ своевременности при реализации нормы права четко показывает ее роль как связи между различными элементами российской правовой системы.

Понкин И.В. Правовое регулирование изменения Конституции Российской Федерации¹⁶

Одним из важнейших направлений государственно-правовой реформы, осуществляемой в России, является конституционная реформа. В свете Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. особую актуальность обретают вопросы правового регулирования внесения изменений в Конституцию Российской Федерации и принятия к ней поправок.

Считаем необходимым дать краткое обозрение вышеуказанного порядка.

1. Порядок внесения изменений в статью 65 Конституции Российской Федерации (в упрощенном порядке).

1.1. В случае такого переименования субъекта Российской Федерации, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом и интересы других государств, либо предполагает

¹⁵ Такие расхождения порождают порой «временной субъективизм» или, по выражению О. Тоффлера, «временное пристрастие» (*Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. – М., 1986. – С. 21–22*).

¹⁶ **Понкин Игорь Владиславович** – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Статья посвящена вопросам правового регулирования процедур внесения изменений в Конституцию России и принятия к ней поправок.

Ключевые слова: Конституция, конституционная реформа, поправка к Конституции, внесение изменений в Конституцию, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта.

Согласно части 1 статьи 137 Конституции Российской Федерации, изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации (полный перечень субъектов с указанием их полных наименований), вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Часть 2 статьи 137 устанавливает, что в случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта Российской Федерации подлежит включению в статью 65 Конституции Российской Федерации.

Федеральным конституционным законом закрепляется внесение в статью 65 Конституции Российской Федерации такого изменения наименования субъекта Российской Федерации, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом и интересы других государств, либо предполагает изменение конституционно-правового статуса ее субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 2 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (с последующими изменениями), принятие в Российскую Федерацию нового субъекта и образование в составе Российской Федерации нового субъекта (например, посредством объединения 2 и более субъектов Российской Федерации) осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными (межгосударственными) договорами Российской Федерации, данным Федеральным конституционным законом, а также федеральными конституционными законами о принятии в Российскую Федерацию конкретного нового субъекта (об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта).

В истории Конституции Российской Федерации от 1993 года такой механизм был реализован несколько раз, а именно в связи с несколькими прошедшими процедурами объединения субъектов Российской Федерации, в результате чего в составе Российской Федерации в настоящее время насчитывается 83 субъекта Российской Федерации.

Конкретно, после принятых на проведенных в соответствующих субъектах Российской Федерации референдумах

необходимых решениях об объединении были приняты следующие федеральные конституционные законы:

- Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ (с изм., согл. Федеральных конституционных законов от 30.06.2005 № 5-ФКЗ, от 12.04.2006 № 1-ФКЗ); в результате образован Пермский край;

- Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ; новый субъект Российской Федерации имеет наименование Красноярский край;

- Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» от 12 июля 2006 года № 2-ФКЗ; в результате образован Камчатский край;

- Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» от 30 декабря 2006 года № 6-ФКЗ (с изм., согл. Федерального конституционного закона от 02.06.2007 № 4-ФКЗ); новый субъект Российской Федерации имеет наименование Иркутская область;

- Федеральный конституционный закон Российской Федерации «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ; в результате образован Забайкальский край.

Согласно пункту 2 статьи 13 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (с последующими изменениями), в этом случае изменения в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации. То есть никаких дополнительных актов, помимо федерального конституционного закона, не предусматривается.

В настоящее время в стадии научного, общественного обсуждения в СМИ, на конференциях и т.д. находятся вопросы

объединения еще ряда субъектов Российской Федерации. В частности, обсуждались вопросы объединения Архангельской области с Ненецким автономным округом, Хабаровского края с Еврейской автономной областью, города Санкт-Петербурга с Ленинградской областью, Алтайского края с Республикой Алтай и др.

Никаких юридически значимых действий в этом отношении не осуществлялось, все указанные проекты остались на уровне идей.

1.2. В случае такого переименования субъекта Российской Федерации, которое не затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также не предполагает изменения состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. Наиболее облегченный порядок.

Согласно части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации, в случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта Российской Федерации подлежит включению в статью 65 Конституции Российской Федерации.

В своем Постановлении от 28 ноября 1995 г. № 15-П по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации Конституционный суд Российской Федерации указал:

«Статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации не относят вопрос об изменении наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации решение вопроса об изменении своего наименования относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Такое решение, принятое в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации, является правовым основанием для внесения нового наименования в статью 65 Конституции Российской Федерации. Статья 137 Конституции Российской Федерации предусматривает особые случаи внесения изменений в статью 65 Конституции Российской Федерации. Из сопоставления частей 1 и 2 статьи 137 и части 5 статьи 66 Конституции Российской Федерации следует, что только такие изменения статьи 65, которые связаны с принятием в Российскую Федерацию и образованием в ее составе нового субъекта, с изменением конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона. Для включения в

Конституцию Российской Федерации лишь нового наименования субъекта Российской Федерации принятие федерального конституционного закона не требуется. Не является необходимой в данном случае и процедура, предусмотренная статьей 136 Конституции Российской Федерации, которая в соответствии с толкованием, данным в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года, завершается принятием специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона.

Анализ норм главы 9 Конституции Российской Федерации, регулирующих процедуру пересмотра Конституции и внесения конституционных поправок, показывает, что предусмотренный частью 2 статьи 137 упрощенный порядок включения в статью 65 нового наименования субъекта Российской Федерации допустим только в тех случаях, если переименование не связано с возможными отступлениями от смысла иных конституционных норм и потому не требует применения процедур, перечисленных в статьях 135, 136 и 137 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Новое наименование субъекта Российской Федерации, по смыслу части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации подлежащее включению в статью 65 Конституции Российской Федерации в упрощенном порядке, не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также предполагать изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. В частности, оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией Российской Федерации, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции Российской Федерации идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции.

Президент Российской Федерации на основании статьи 80 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации является главой государства и гарантом Конституции Российской Федерации. Из этого вытекает и его обязанность обеспечивать включение в конституционный текст поправок и изменений посредством официального опубликования актов, принятых в порядке статей 136 и 137 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, новое наименование субъекта Российской Федерации включается в статью 65 Конституции Российской Федерации указом Президента Российской Федерации о приведении наименования субъекта Российской Федерации в тексте Конституции Российской Федерации в соответствие с решением субъекта Российской Федерации. Это не противоречит содержанию и смыслу Конституции Российской Федерации и не исключает возможности дополнительного урегулирования порядка применения части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации федеральным законом.

Изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа в соответствии с частью 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации включаются в текст статьи 65 Конституции Российской Федерации указом Президента Российской Федерации на основании решения субъекта Российской Федерации, принятого в установленном им порядке. В спорных случаях Президент Российской Федерации использует полномочия, предусмотренные статьей 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Не является изменением наименования субъекта Российской Федерации в смысле части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации и, следовательно, не может быть произведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающее изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта».

До 1997 года действовал порядок, когда простое изменение наименования субъекта Российской Федерации вносилось следующим образом (в порядке очередности):

- решение субъекта Российской Федерации о переименовании самого себя;
- Указ Президента Российской Федерации о включении в статью 65 Конституции РФ измененного наименования субъекта Российской Федерации.

Процедура была реализована несколько раз.

Так, пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 9 января 1996 г. № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» определял: *«В связи с изменением наименований Ингушской Республики и Республики Северная Осетия соответственно на Республику Ингушетию и Республику Северная Осетия - Алания, руководствуясь статьей 80 и частью 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации, постановляю: 1.*

Включить новые наименования субъектов Российской Федерации - Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия - Алания в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации вместо наименований Ингушская Республика и Республика Северная Осетия».

Пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 10 февраля 1996 г. № 173 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» определял: *«В связи с изменением наименования Республики Калмыкия – Хальмг Тангч на Республику Калмыкия, руководствуясь частью 2 статьи 80 и частью 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации, постановляю: 1. Включить новое наименование субъекта Российской Федерации – Республика Калмыкия в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации вместо наименования Республика Калмыкия – Хальмг Тангч.»*

С 1997 года, в соответствии с Федеральным законом «О наименованиях географических объектов» от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ, порядок изменился.

Согласно части 4 статьи 9 Федерального закона «О наименованиях географических объектов», переименование республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также городов Российской Федерации осуществляется федеральными законами по представлениям субъектов Российской Федерации. Присвоение наименований столицам и административным центрам субъектов Российской Федерации или переименование указанных географических объектов осуществляется федеральными законами по представлениям субъектов Российской Федерации.

Поэтому порядок теперь таков, последовательно:

- решение субъекта Российской Федерации о переименовании самого себя и внесение законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона о переименовании самого данного субъекта Российской Федерации. Предварительно предложение о присвоении наименований географическим объектам или о переименовании географических объектов, обосновывающие указанные предложения документы и расчеты затрат на переименование географических объектов законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации направляются на экспертизу в специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области наименований географических объектов (часть 2 статьи 9 Федерального закона «О наименованиях географических объектов»);

- принятие федерального закона о переименовании субъекта Российской Федерации;
- внесение Президентом Российской Федерации изменений в статью 65 Конституции Российской Федерации;
- внесение субъектом Российской Федерации соответствующего изменения в свою Конституцию (или свой Устав).

Пункт 3 статьи 5 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (с изм., согл. Федерального конституционного закона от 31.10.2005 № 7-ФКЗ) устанавливает, что изменение наименования субъекта Российской Федерации, предусмотренное частью 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации, не влечет за собой образование в составе Российской Федерации нового субъекта. Новое наименование субъекта Российской Федерации включается в текст статьи 65 Конституции Российской Федерации и учитывается при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

2. Порядок принятия поправки к Конституции Российской Федерации (только для глав 3, 4, 5, 6, 7 и 8).

Согласно статье 134 Конституции Российской Федерации, предложения о поправках в Конституцию Российской Федерации (для глав 3–8) могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

В соответствии со статьей 136 Конституции Российской Федерации, поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона (2/3 депутатов Госдумы, 3/4 членов Совета Федерации, автоматическое подписание Президентом), и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что в данном случае речь идет не вполне о федеральном конституционном законе, это другая (если можно так выразиться, более высокого ранга) форма федерального нормативного правового акта в Российской Федерации. И называется эта форма: «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации» (статья 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ).

Процедура принятия («одобрения») такого акта установлена статьями 3–15 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ и является следующей.

Согласно статье 3 указанного Федерального закона, предложение о поправке к Конституции Российской Федерации вносится в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) субъектом права инициативы такого предложения, установленным статьей 134 Конституции Российской Федерации, в виде проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, предполагающего исключение, дополнение, новую редакцию какого-либо из положений глав 3–8 Конституции Российской Федерации.

Предложение о поправке к Конституции Российской Федерации должно содержать либо текст новой статьи (части или пункта статьи) Конституции Российской Федерации, либо текст новой редакции статьи (части или пункта статьи) Конституции Российской Федерации, либо положение об исключении статьи (части или пункта статьи) из Конституции Российской Федерации.

Если поправка к Конституции Российской Федерации требует внесения изменений в другие статьи глав 3–8 Конституции Российской Федерации, то предложение о поправке к Конституции Российской Федерации должно содержать также текст новой редакции или предложение об изменении текста статей (частей, пунктов статей) Конституции Российской Федерации, необходимость изменения либо дополнения которых вытекает из их внутренней взаимосвязи.

Если поправкой к Конституции Российской Федерации из текста Конституции Российской Федерации исключаются глава, статья, часть или пункт статьи, исключаемый текст заменяется словами «Исключен (исключена) поправкой к Конституции Российской Федерации» с указанием наименования закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. При этом номера и наименования исключаемых глав, номера исключаемых статей или их частей или буквы, обозначающие исключаемые пункты, сохраняются.

Вместе с проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации представляются обоснование необходимости принятия данной поправки, а также перечень законов Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данной поправки.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», поступившее в Государственную Думу предложение о поправке к Конституции Российской Федерации направляется в комитет Государственной Думы, к ведению которого отнесены вопросы конституционного законодательства, для проверки соблюдения требований Конституции Российской Федерации и настоящего Федерального закона об условиях и о порядке внесения предложения о поправке к Конституции Российской Федерации. По результатам проверки указанный комитет Государственной Думы вносит предложение о принятии к рассмотрению Государственной Думой проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации либо предложение о возвращении его инициатору в случае несоблюдения требований Конституции Российской Федерации и настоящего Федерального закона об условиях и о порядке внесения предложения о поправке к Конституции Российской Федерации.

Статьи 5 и 6 указанного Федерального закона устанавливают порядок рассмотрения Федеральным Собранием проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Рассмотрение Государственной Думой осуществляется в трех чтениях. Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации считается одобренным Государственной Думой, если за его одобрение проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Одобренный Государственной Думой проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в течение пяти дней со дня одобрения направляется в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации).

Одобренный Государственной Думой проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации. В случае отклонения Советом Федерации закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации Совет Федерации вправе внести в Государственную Думу предложение о создании согласительной комиссии (статья 6).

Следующий этап законодательного процесса – опубликование для всеобщего сведения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (статья 7). Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не

позднее пяти дней со дня принятия закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации публикует для всеобщего сведения уведомление, включающее текст закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации с указанием дат его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в срок не позднее пяти дней со дня его принятия направляется Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации для рассмотрения (статья 8).

Статьи 9 и 10 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» устанавливают требования к рассмотрению закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации. Данный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, устанавливаемом им самостоятельно, обязан рассмотреть закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в срок не позднее одного года со дня его принятия. Однако законодательно не установлено, что срок не может быть менее одного года.

Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации в течение четырнадцати дней со дня принятия постановления о законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации направляет данное постановление в Совет Федерации.

Следующий этап – установление результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (статья 11).

Согласно частям 1 и 2 статьи 11 указанного Федерального закона, Совет Федерации ведет учет данных о рассмотрении закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации со дня его направления в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Совет Федерации на своем очередном заседании, следующем за днем истечения срока рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, устанавливает результаты этого рассмотрения.

Анализ статьи 9 и части 2 статьи 11 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что срок в один год является предельным, но этот срок не обязательно должен быть полностью израсходован на рассмотрение субъектами Российской Федерации. Норма Федерального закона гласит, что не позднее одного года. Следовательно, исходя из требований статьи 136 Конституции Российской Федерации и части 1 статьи 12 указанного Федерального закона, это условие может считаться выполненным в момент, когда Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации был одобрен законодательным (представительным) органом последнего из того количества одобренных закон субъектов Российской Федерации, которое составляет не менее двух третей от общего их количества.

Установление результатов рассмотрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации оформляется в соответствии с Регламентом Совета Федерации (часть 3 статьи 11).

Президент Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации в течение семи дней со дня принятия постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вправе обжаловать указанное постановление в Верховный Суд Российской Федерации, который рассматривает такие споры в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством Российской Федерации. Заявитель, подавший жалобу в Верховный Суд Российской Федерации в соответствии с настоящей статьей, немедленно извещает об этом Совет Федерации и Президента Российской Федерации. В случае подачи жалобы закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации не направляется Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования до вступления в законную силу решения Верховного Суда Российской Федерации. В случае вступления в законную силу решения Верховного Суда Российской Федерации, требующего пересмотра постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, Совет Федерации на своем очередном заседании повторно рассматривает данный вопрос в

порядке, предусмотренном частью 3 настоящей статьи (части 4–5 статьи 11).

Одобренный законодательными (представительными) органами не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в течение семи дней со дня установления результатов его рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации направляется Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования. Президент Российской Федерации в срок не позднее четырнадцати дней со дня получения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации подписывает его и осуществляет официальное опубликование. При официальном опубликовании закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации указываются наименование закона, даты его одобрения Государственной Думой, Советом Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, дата его подписания Президентом Российской Федерации и регистрационный номер. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования, если самим законом не установлена иная дата вступления в силу. Принятая поправка к Конституции Российской Федерации подлежит внесению Президентом Российской Федерации в текст Конституции Российской Федерации. Президент Российской Федерации в месячный срок со дня вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации осуществляет официальное опубликование Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу (статьи 12–14).

В случае, если закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации не получит одобрения законодательных (представительных) органов не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, повторное внесение в Государственную Думу предложения о данной поправке допускается не ранее чем через один год со дня установления результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (статья 15 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»).

Вышеописанная процедура до ноября 2008 года ни разу не реализовывалась в России (далее этапа внесения), когда

Президентом Российской Федерации были внесены в Государственную Думу:

проект Закона Российской Федерации о Поправке к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» (проект № 124578-5),

проект Закона Российской Федерации о Поправке к Конституции Российской Федерации «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

В частности, внесение первого из указанных законопроектов и необходимость его принятия мотивировались тем, что на современном этапе развития Российского государства назрела необходимость пересмотра как продолжительности указанного срока, так и целесообразности сохранения одинакового срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы. Увеличение срока полномочий позволит Президенту Российской Федерации и Государственной Думе не только определить направления дальнейшего развития страны и начать осуществление намеченных целей, но и во многом реализовать задуманное в течение одного срока полномочий. Тем самым повышается ответственность главы государства и парламента перед гражданами и обществом в целом за результаты своей деятельности. Установление более продолжительного срока полномочий Президента Российской Федерации по сравнению со сроком полномочий Государственной Думы продиктовано также необходимостью обеспечения стабильного, поступательного развития страны и преемственности государственной политики. В условиях, когда каждые четыре года возможна практически полная сменяемость государственной власти на федеральном уровне (незначительный временной период между выборами депутатов Государственной Думы и выборами Президента Российской Федерации, а также сложение Правительством Российской Федерации своих полномочий перед вновь избранным Президентом Российской Федерации), достижение указанной цели может быть осложнено. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации применяется в отношении Президента Российской Федерации и Государственной Думы, которые избраны после его вступления в силу (Пояснительная записка к законопроекту).

На утреннем заседании Госдумы 14.11.2008 официальный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе Александр Косопкин вынес на рассмотрение палаты в первом чтении законопроекты о поправках к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента

Российской Федерации и Государственной Думы», «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» и конституционный законопроект «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации"» (о предоставлении Правительством Российской Федерации Государственной Думе ежегодных отчетов о результатах своей деятельности).

В течение короткого (около полутора месяцев) срока вся процедура принятия обоих нормативных правовых актов была соблюдена и реализована, соответствующие поправки в Конституцию Российской Федерации были внесены.

Считаем обоснованным привести тексты обоих указанных актов. Каждый включает по две статьи.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ¹⁷:

«Статья 1

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (Российская газета, 1993, 25 декабря), следующие изменения:

1) часть 1 статьи 81 изложить в следующей редакции:

“1. Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.”;

2) часть 1 статьи 96 изложить в следующей редакции:

“1. Государственная Дума избирается сроком на пять лет.”.

Статья 2

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после его одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации применяется в отношении Президента Российской Федерации и Государственной Думы, которые избраны после его вступления в силу.»

¹⁷ Одобрен Государственной Думой 21 ноября 2008 г. Одобрен Советом Федерации 26 ноября 2008 г.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ¹⁸:

«Статья 1

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (Российская газета, 1993, 25 декабря), следующие изменения:

1) в части 1 статьи 103:

а) дополнить новым пунктом “в” следующего содержания:

“в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;”;

б) пункты “в” - “ж” считать соответственно пунктами “г” - “з”;

2) пункт “а” части 1 статьи 114 изложить в следующей редакции:

“а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;”.

Статья 2

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после его одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.»

3. Порядок пересмотра глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации.

Это самый сложный порядок. Указанные главы представляют собой как бы конституцию в конституции. Изменение даже одного слова, добавление даже одного слова или словосочетания в любую статью указанных глав является пересмотром (не поправкой, а именно пересмотром Конституции).

Согласно статье 134 Конституции Российской Федерации, предложения о пересмотре положений Конституции Российской Федерации (главы 1, 2 и 9) могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы

¹⁸ Одобрен Государственной Думой 21 ноября 2008 г. Одобрен Советом Федерации 26 ноября 2008 г.

субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

При этом, согласно части 1 статьи 135 Конституции Российской Федерации, положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием.

В соответствии с частями 2 и 3 статьи 135 Конституции Российской Федерации, если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации будет поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание.

Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

Часть 1 статьи 6 «Вопросы референдума и порядок их вынесения на референдум» Федерального конституционного закона «О Референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (с последующими изменениями) устанавливает: *«Конституционное Собрание вправе вынести на всенародное голосование проект новой Конституции Российской Федерации. Порядок принятия Конституционным Собранием такого решения, а также порядок вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом, принимаемым в соответствии со статьей 135 Конституции Российской Федерации».*

Статья 21 «Реализация инициативы проведения всенародного голосования по проекту новой Конституции Российской Федерации» Федерального конституционного закона «О Референдуме Российской Федерации»: *«В случае, если Конституционным Собранием принято решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации, назначение, подготовка и проведение всенародного голосования осуществляются в порядке, установленном настоящим Федеральным конституционным законом и федеральным конституционным законом, принимаемым в соответствии со статьей 135 Конституции Российской Федерации».*

Закон о Конституционном Собрании на данный момент не принят.

Соответственно, такого органа нет, и процедура ни разу не реализовывалась в России.

Следует отметить, что существуют и обсуждались, по крайней мере, 3 проекта такого закона.

Первый был внесен в Государственную Думу 30.06.2000 группой депутатов Государственной Думы – В.В. Володиным, В.А. Крюковым, А.И. Лукьяновым, Е.Б. Мизулиной и Б.Б. Надеждиным (далее – законопроект группы депутатов).

Второй – 08.09.2000 депутатом Государственной Думы С.А. Ковалевым (далее – законопроект Ковалева).

Третий – проект федерального конституционного закона, внесенный в Государственную Думу 22.06.1998 депутатом Государственной Думы В.П. Зволинским под названием «О Конституционном Собрании Российской Федерации» (далее – законопроект Зволинского).¹⁹

Наиболее существенные их различия касались ответов на вопросы: как формировать и из кого формировать Конституционное Собрание, каковы его полномочия и процедура работы?

Если углубляться в суть вопроса, то различия были по следующим позициям²⁰:

- инициаторы пересмотра положений Конституции России и их полномочия;
- условие созыва Конституционного Собрания;
- состав Конституционного Собрания;
- сроки полномочий Конституционного Собрания;
- статус членов Конституционного Собрания;
- полномочия Конституционного Собрания;
- вынесение проекта новой Конституции России на всенародное голосование;
- порядок работы Конституционного Собрания;
- анализ положений Конституции России, относящихся к порядку созыва и полномочиям Конституционного Собрания.

В частности, относительно состава:

Согласно законопроекту группы депутатов, членами Конституционного Собрания являются:

- Президент России (по должности);

¹⁹ Сравнительный анализ законопроектов о Конституционном Собрании: Информационно-аналитический материал / Аналитический вестник. Выпуск 17 / Аналитическое управление Государственной Думы ФС РФ. – М., 2001. – Серия: Государственное строительство и конституционные права граждан).

²⁰ Там же.

- члены Совета Федерации (по должности);
- судьи Конституционного Суда Российской Федерации (по должности);
- Председатель Верховного Суда Российской Федерации (по должности);
- Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (по должности);
- сто членов Конституционного Собрании, в числе которых должен быть Председатель Государственной Думы, назначенных Государственной Думой из числа ее депутатов (при этом в “депутатской группе” членов Конституционного Собрании должны быть представлены в соответствующих пропорциях члены депутатских объединений, а также депутаты, избранные по общефедеральному и одномандатным избирательным округам);
- сто членов Конституционного Собрании, назначенных Президентом Российской Федерации из числа граждан России, имеющих высшее юридическое образование и обладающих признанной квалификацией в области права (соответствующие предложения направляются Президенту России государственными органами, общероссийскими общественными объединениями, юридическими научными и образовательными организациями).²¹

Согласно законопроекту Зволинского, Конституционное Собрание включает следующих делегатов:

- по должности: Президент России, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Председатель Правительства Российской Федерации, а также председатели Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
- представители субъектов Российской Федерации, избранные законодательными органами субъектов Российской Федерации тайным голосованием на альтернативной основе из числа кандидатов в делегаты, выдвинутых избирателями субъектов Российской Федерации по согласованию с исполнительными органами субъектов Российской Федерации. При этом субъекты Российской Федерации с численностью населения до 1 млн. жителей избирают по 5 делегатов, с численностью населения более 1 млн. – по 10 делегатов, г. Санкт-Петербург - 15 делегатов, г. Москва – 25 делегатов.

Согласно законопроекту Ковалева, Конституционное Собрание состоит из 450 народных представителей – членов Конституционного Собрании, избираемых гражданами России на

²¹ Там же.

основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.²²

Соловьев А.А. Правовое регулирование обеспечения безопасности спортивных мероприятий во Франции²³

Одним из важнейших направлений совершенствования спортивного законодательства в России многие исследователи единодушно обозначают необходимость создания действенных правовых механизмов предотвращения и пресечения насилия и хулиганского поведения зрителей во время, а также непосредственно до и после спортивных мероприятий (как на самих спортивных объектах и в непосредственной близости от них, так и в местах публичной трансляции спортивных мероприятий).

Так, профессор С.В. Алексеев указывает, что необходима законодательная проработка вопросов, связанных с борьбой против использования спортсменами допингов, обеспечением безопасности и правопорядка на спортивных соревнованиях, исключающих возможность хулиганского поведения болельщиков во время спортивных соревнований, проявление жестокости и насилия, а также других антиобщественных проявлений, оказывающих негативное влияние на спорт²⁴.

Хулиганство, насилие, погромы, массовые беспорядки во время спортивных мероприятий представляют собой весьма существенную угрозу обществу.

Так, одни только конфронтации между соперничающими «фанатскими» группировками представляют отдельную проблему, могут широко варьироваться в масштабе, форме и контексте, в котором они происходят. Они могут принимать форму рукопашного боя между малочисленными группировками, а могут вовлекать до

²² Там же.

²³ **Соловьев Андрей Александрович** – кандидат юридических наук, федеральный судья, мастер спорта России.

Статья посвящена особенностям правового регулирования обеспечения безопасности спортивных мероприятий и обеспечения борьбы с насилием в спорте во Франции.

Ключевые слова: насилие в спорте, спортивные фанаты, безопасность спортивных мероприятий, спортивное право, зарубежное право.

²⁴ *Алексеев С.В.* Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта: Учебник / Под ред. П.В. Крашенинникова. – 2-е изд., стереотип. – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2007. – С. 172.

нескольких сотен участников на каждой стороне. Они могут случаться и в пабе, и в его окрестностях, могут включать бросание бутылок и стаканов или использование этих предметов в ближнем столкновении. В более серьезных инцидентах, в зависимости от контекста, используются и другие виды оружия, включая ножи. Конфронтация футбольных фанов может принимать форму «воздушных атак» с использованием метательных предметов – от безобидных пластиковых стаканчиков и яблочных огрызков до потенциально смертельных дротиков из-под дартса, кирпичей, бетонных плит, подшипников и фейерверков, дымовых шашек, бильярдных шаров и мячей для гольфа, пластиковых кресел стадионов.²⁵

Европейские страны давно озаботились этой проблемой. Вносятся изменения в законодательство на уровне конкретных стран, принимаются международные документы в этой области (см., к примеру, Европейскую конвенцию о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий, и, в частности, футбольных матчей ETS, № 120 (Страсбург, 19 августа 1985 г.)²⁶).

В европейской копилке положительного опыта борьбы с насилием существенный интерес с точки зрения правового регулирования и опыта предотвращения беспорядков во время, до и непосредственно после проведения спортивных мероприятий, пресечения насилия и погромов, осуществляемых т.н. спортивными фанатами, представляет Французская Республика.

Правовые нормы, регулирующие эти вопросы, содержатся в большом количестве французских законов, в том числе в уголовном законодательстве Франции, в Кодексе о здравоохранении Франции, Законе Франции № 95-73 от 21 января 1995 г. относительно порядка организации мер в области безопасности, Законе Франции № 83-629 от 12 июля 1983 г. о частной охранной деятельности и мн. др.

Однако основная «тяжесть» нормативного правового регулирования вопросов обеспечения безопасности спортивных мероприятий во Франции приходится на Спортивный кодекс Франции, прежде всего – главу II «Безопасность спортивных мероприятий» части III «Спортивные мероприятия» Книги III «Занятия спортом» Законодательной части указанного Кодекса, а также на целый ряд иных статей этого нормативного правового акта.

²⁵ Конфронтация футбольных фэнов // Сайт футбольных болельщиков «La Guardia SS Lazio» <<http://sslazio-guardia.com/textshowfull-1161583502---5-articles>>. – 23.10.2006.

²⁶ Бюллетень международных договоров. – 2000. – № 1.

Группы норм французского законодательства об обеспечении безопасности при проведении спортивных мероприятий

Нормы французского законодательства об обеспечении безопасности при проведении спортивных мероприятий могут быть условно сведены по предметному критерию в следующие группы:

1. Требования к организаторам спортивных мероприятий по организации охраны и осуществлению мер безопасности.

Это наиболее обширная совокупность норм французского законодательства об обеспечении безопасности при проведении спортивных мероприятий.

Уполномоченные спортивные федерации или, за неимением таковых, признанные спортивные федерации могут определять, каждая для своего вида спортивной дисциплины, нормы технической классификации, безопасности и требования к оборудованию территорий, мест и трасс, служащих для занятия естественным спортом (статья L.311-2 Спортивного кодекса Франции).

Согласно статье L.212-1 Спортивного кодекса Франции, на коммерческой основе могут организовывать или руководить спортивной деятельностью лица, в обязательном порядке обладающие дипломом, документом о прохождении профессиональной подготовки или квалификационным сертификатом, в том числе подтверждающим компетенцию его владельца в вопросах безопасности занимающихся спортом и третьих лиц в рассматриваемой деятельности. Если указанная деятельность осуществляется в «специфической среде», предполагающей соблюдение особенных мер безопасности, ее осуществление допускается только обладателям специализированного диплома. Этот диплом, внесенный в особый установленный кодексом (пункт III статьи L.212-1) список, выдается административной властью после обучения в учреждениях, подлежащих государственному контролю в рассматриваемой деятельности и координируемых службами министра по делам спорта. Декрет Государственного Совета определяет вышеозначенный список видов деятельности и уточняет для каждого вида деятельности условия и особые правила подтверждения полученной квалификации.

2. Особые требования к спортивным сооружениям и помещениям, иным местам проведения спортивных мероприятий.

На спортивных объектах, где осуществляется один или несколько видов физкультурной или спортивной деятельности, должны предоставляться гарантии гигиены и безопасности для

каждого такого вида деятельности, определенные в нормативных документах (статья L.322-2).

Особый порядок может действовать применительно к местам с повышенным риском. Так, согласно статье L.322-9, правила гигиены и безопасности, относящиеся к устройству, оборудованию и эксплуатации мест для купания и бассейнов, определены в статьях L.1332-1 – L.1332-4 и L.1337-1 Кодекса о здравоохранении.

3. Требования о привлечении охранных агентств и служб к обеспечению проведения спортивного мероприятия.

Согласно статье L.332-1 Спортивного кодекса Франции, на организаторов коммерческих спортивных мероприятий может быть возложена обязанность по обеспечению присутствия службы охраны на условиях, предусмотренных в статье 23 Закона № 95-73 от 21 января 1995 г. относительно порядка организации мер в области безопасности.

В ряде случаев такое привлечение охранных служб является обязательным. Так, организации, указанные в статье 1 Закона № 83-629 от 12 июля 1983 г., регламентирующего частную охранную деятельность, обеспечивают контроль за допуском в помещение, где организовано спортивное мероприятие, на котором присутствует более 1 500 зрителей, в порядке, предусмотренном в статье 3-2 этого закона (статья L.332-2 Спортивного кодекса Франции).

4. Требования к обеспечению мест проведения спортивных мероприятий техническими средствами охраны, в том числе электронными средствами наблюдения.

Статья L.332-2-1 устанавливает, что если в помещении, где проходит спортивное мероприятие, установлена система видеонаблюдения, лица, ответственные за ее эксплуатацию, в соответствии с разрешением, выданным префектурой в порядке статьи 10 Закона № 95-73 от 21 января 1995 г. относительно порядка организации мер в области безопасности, и организатор спортивного мероприятия должны предварительно, до начала проведения вышеуказанного мероприятия, проверить правильность работы системы видеонаблюдения. За несоблюдение этого требования налагается штраф в 15 000 евро.

5. Ограничения на распространение и употребление алкогольных напитков в спортивных сооружениях и помещениях, в помещениях проведения публичных трансляций спортивных мероприятий, а также установление ответственности за нарушение этих ограничений.

В общем виде режим продажи и распространения напитков на стадионах, в физкультурных и гимнастических залах, а также на иных спортивных объектах предусмотрен в статье L.3335-4 Кодекса о здравоохранении и в статье L.322-6 Спортивного кодекса Франции.

Распространение или попытка распространения, насильно или путем обмана, в спортивном помещении во время проведения или публичной трансляции спортивного мероприятия алкогольных напитков, в силу статьи L.3321-1 Кодекса о здравоохранении Франции, наказывается, в соответствии со статьей L.332-3 Спортивного кодекса Франции, одним годом тюремного заключения и штрафом в 7500 евро. (Исключения составляют случаи, оговоренные в абзацах с третьего по шестой статьи L.3335-4 Кодекса о здравоохранении Франции).

При этом, согласно статьям L.332-4 и L.332-5 Спортивного кодекса Франции, пребывание в состоянии алкогольного опьянения в спортивном помещении во время проведения или публичной трансляции спортивного мероприятия наказывается штрафом в 7 500 евро. Лицо, совершившее это нарушение, признанное виновным в насильственных действиях, повлекших полную потерю трудоспособности на срок менее недели, наказывается одним годом тюремного заключения и штрафом в 15000 евро. Проникновение или попытка проникновения в состоянии алкогольного опьянения силой или путем обмана в спортивное помещение во время проведения или публичной трансляции спортивного мероприятия наказывается одним годом тюремного заключения и штрафом в 15000 евро.

6. Установление запрета на возбуждение вражды и призывы к насилию.

Разжигание каким бы то ни было способом ненависти или побуждение зрителей к насилию по отношению к арбитру, спортивному судье, игроку или любому другому лицу или группе лиц во время спортивного мероприятия или его публичной трансляции в спортивном помещении наказывается, в соответствии со статьей L.332-6 Спортивного кодекса Франции, одним годом тюремного заключения и штрафом в 15 000 евро.

Пронос, распространение или демонстрация на спортивном объекте во время проведения или публичной трансляции спортивного мероприятия значков, эмблем или средств наглядной агитации, призывающих к расизму или ксенофобии, наказывается одним годом тюремного заключения и штрафом в 15 000 евро. Даже за попытку совершения этого правонарушения предусмотрены те же наказания (статья L.332-7 Спортивного кодекса Франции).

7. Установление запрета на незаконные пронос на публичное спортивное мероприятие и использование там взрывных устройств и любых предметов, которые могут быть использованы в качестве оружия.

Пронос взрывных устройств или пиротехнических средств или, без наличия на то законного основания, любых предметов, способных быть использованными в качестве оружия, в силу статьи 132-75 Уголовного кодекса Франции, на спортивный объект во время проведения или публичной трансляции спортивного мероприятия, наказывается тремя годами тюремного заключения и штрафом в 15 000 евро. За попытку совершения правонарушения, предусмотренного в первом абзаце, предусмотрены те же наказания. Суд может также вынести решение о конфискации предмета, который послужил или был предназначен для совершения правонарушения (статья L.332-8 Спортивного кодекса Франции).

8. Установление ответственности за незаконное проникновение на территорию спортивного объекта во время проведения спортивного мероприятия, за посягательство на безопасность людей или имущество, в том числе за бросание предметов, представляющих опасность для людей, на спортивном объекте во время проведения или публичной трансляции спортивного мероприятия.

Нарушение порядка проведения соревнования или посягательство на безопасность людей или имущество, в результате проникновения на территорию спортивного объекта во время проведения соревнования, в соответствии со статьей L.332-10 Спортивного кодекса Франции, наказывается одним годом тюремного заключения и штрафом в 15 000 евро.

Бросание предмета, представляющего опасность для людей, на спортивном объекте во время проведения или публичной трансляции спортивного мероприятия, согласно статье L.332-9 Спортивного кодекса Франции, наказывается тремя годами тюремного заключения и штрафом в 15 000 евро. Использование или попытка использования движимого или недвижимого оборудования спортивного объекта в качестве предмета для бросания влечет за собой то же наказание.

Особенности и меры ответственности за нарушение французского законодательства об обеспечении безопасности при проведении спортивных мероприятий

Как видно из описанных выше норм французского законодательства об обеспечении безопасности при проведении

спортивных мероприятий, спектр мер наказания за нарушения указанных норм не слишком разнообразен – штраф, а также лишение свободы на установленный срок.

Однако в этом смысле представляет интерес санкция, установленная статьей L.332-11 Спортивного кодекса Франции (включена Законом Франции № 2006-784 от 5 июля 2006 г.) за совершение одного из правонарушений, предусмотренных в статьях L.332-3 – L.332-10 и L.332-19 Спортивного кодекса Франции. Установлено, что виновные в совершении указанных правонарушений лица также дополнительно подвергаются наказанию в виде запрета находиться около и входить в помещение, где проходит спортивное мероприятие, на срок не более пяти лет. На лицо, к которому была применена эта мера наказания, судом возлагается обязанность явки по вызову любого органа власти или уполномоченных должностных лиц, назначенных судом, во время проведения спортивных мероприятий. После объявления приговора суд уточняет обязательства, вытекающие для осужденного, в связи с применением данной меры наказания. Это дополнительная мера наказания также применяется к лицам, виновным в одном из правонарушений, определенных статьями 222-11 – 222-13, 322-1 – 322-4, 322-6, 322-11 и 433-6 Уголовного кодекса Франции, когда это правонарушение было совершено в помещении, где проходит спортивное мероприятие, или около него, при условии, что оно прямо связано со спортивным мероприятием. Причем, согласно следующей статье – L.332-12, когда лицо осуждено в состоянии легального рецидива за одно из правонарушений, указанных в статье L.332-11 Спортивного кодекса Франции, дополнительная мера наказания, предусмотренная в этой статье (L. 332-11), может быть также применена.

Лицо, которое, в нарушение запрета, предусмотренного статьями L.332-11 и L.332-12 Спортивного кодекса Франции, проникает в помещение, где проходит спортивное мероприятие, или находится около такого помещения, либо которое, не имея на то законного основания, не является по вызову, который ему был направлен, во время спортивных мероприятий, наказывается двумя годами тюремного заключения и штрафом в 30 000 евро (статья L.332-13 Спортивного кодекса Франции).

Имеется и еще одна интересная и, вместе с тем, очевидно действенная мера. Если осужденное лицо – иностранец, постоянно проживающий вне Франции, суд может, с учетом тяжести и обстоятельств совершения правонарушения, вместо дополнительной меры наказания, предусмотренной в первом абзаце статьи L.332-11 Спортивного кодекса Франции, запретить данному лицу посещение французской территории на срок не более двух лет (статья L.332-14 Спортивного кодекса Франции).

Согласно статьям L.332-15 и L.332-16, в условиях, определенных декретом Государственного Совета, префект департамента, а в Париже – префект полиции могут передавать признанным спортивным федерациям и ассоциациям болельщиков, указанным в статье L.332-17, данные о лицах, к которым применена дополнительная мера наказания в силу статей L.332-11 – L.332-13 Спортивного кодекса Франции.

Если своим поведением в связи с проведением спортивных мероприятий лицо представляет угрозу для общественного порядка, представитель государства в департаменте, а в Париже – префект полиции могут мотивированным постановлением запретить ему нахождение в помещении, где проходят такие мероприятия или публичные трансляции, либо около него.

Постановление, действующее на национальной территории, определяет вид таких спортивных мероприятий. Оно выносится на срок не более трех месяцев.

Представитель государства в департаменте, а в Париже – префект полиции могут тем же постановлением обязать лицо, по отношению к которому была применена эта мера, во время спортивных мероприятий, являющихся предметом запрета, являться по вызову любого органа власти или назначенных уполномоченных должностных лиц.

Нарушение постановлений, принятых в силу предыдущих абзацев, наказывается штрафом в 3 750 евро.

Префект департамента, а в Париже – префект полиции могут передать спортивным федерациям, признанным в силу статьи L.131-8, и ассоциациям болельщиков, указанных в статье L.332-17 Спортивного кодекса Франции, данные о лицах, к которым применена дополнительная мера запрета, указанная в первом абзаце.

Считаем обоснованным обратить внимание и на такую меру, как расформирование организаций спортивных болельщиков.

Так, согласно статье L.332-18 Спортивного кодекса Франции, любые ассоциации или объединения, целью которых является поддержка спортивной ассоциации, указанной в статье L.122-1 Спортивного кодекса Франции, чьи члены совместно, во время проведения спортивного мероприятия или в связи с его проведением совершили действия, нанесшие ущерб имуществу, насильственные действия или действия, направленные на разжигание ненависти или дискриминации в отношении людей по причине их происхождения, сексуальной ориентации, пола, а также их действительной или предполагаемой национальной и религиозной принадлежности, могут быть расформированы на основании постановления, после уведомления консультативной национальной Комиссии по

предупреждению насильственных действий во время проведения спортивных мероприятий.

Представители ассоциаций или объединений и руководители клубов могут представить комиссии свои замечания.

В комиссию входят:

1) два члена Государственного Совета, назначенные вице-президентом Государственного Совета, один из которых является председателем комиссии;

2) два работника судебного ведомства, назначенные первым председателем Кассационного суда;

3) представитель Французского национального олимпийского и спортивного комитета, представитель спортивных федераций и представитель профессиональных лиг, которых назначает министр по делам спорта;

4) специалист, компетентный в вопросах противодействия насильственным действиям во время спортивных мероприятий, назначенный министром по делам спорта.

Порядок работы комиссии устанавливается декретом Государственного Совета Франции.

Участие в открытом или тайном продолжении или возобновлении деятельности ассоциаций или объединений, расформированных в силу статьи L.332-18 Спортивного кодекса Франции, наказывается, в соответствии со статьей L.332-19 Спортивного кодекса Франции, одним годом тюремного заключения и штрафом в 15 000 евро. Организация открытого или тайного продолжения или возобновления деятельности указанных расформированных ассоциаций или объединений наказывается двумя годами тюремного заключения и штрафом в 30 000 евро. Обозначенные в этом абзаце наказания увеличиваются соответственно до трех лет тюремного заключения и штрафа в 45 000 евро и до пяти лет тюремного заключения и штрафа в 75 000 евро, если нарушения, ставшие причиной расформирования ассоциации или объединения, были совершены в связи с происхождением, сексуальной ориентацией, полом, а также действительной или предполагаемой национальной и религиозной принадлежностью пострадавших лиц (статья L.332-19 Спортивного кодекса Франции).

Статья L.332-20 Спортивного кодекса Франции устанавливает, что юридические лица, признанные в порядке, предусмотренном в статье 121-2 Уголовного кодекса Франции, виновными в совершении правонарушений, установленных настоящей главой, подвергаются следующим наказаниям:

1) штраф в порядке, предусмотренном в статье 131-38 Уголовного кодекса Франции;

2) в случаях, предусмотренных статьями L.312-14, L.312-15, L.312-16, L.332-8, L.332-9, L.332-10, L.332-11 (второй абзац) и L.332-19 Спортивного кодекса Франции, применяются наказания, указанные в статье 131-39 Уголовного кодекса Франции.

Физические или юридические лица, виновные в совершении правонарушений, предусмотренных статьей L.332-19, также подвергаются следующим наказаниям:

1) конфискация движимого и недвижимого имущества, принадлежащего или используемого ассоциацией или объединением, деятельность которых продолжена или возобновлена;

2) конфискация формы, значков, эмблем, средств наглядной агитации и любых материалов, используемых или предназначенных для использования ассоциацией или объединением, деятельность которых продолжена или возобновлена (статья L.332-21 Спортивного кодекса Франции).

Субочева В.А. Формы поддержки и сотрудничества государственных и муниципальных органов с организациями «третьего сектора»²⁷

В формировании гражданского общества и решении важнейших социальных проблем значительную роль играют негосударственные некоммерческие организации, образующие так называемый «третий сектор». Термин «третий сектор» является на сегодняшний день общепризнанным в мировой практике обозначением некоммерческих, общественных, благотворительных инициатив (первый сектор – государственный, второй сектор – коммерческий).

«Третий сектор» успешнее развивается там, где представительные и исполнительные органы субъектов Федерации, органы местного самоуправления ориентируют и стимулируют неправительственные организации, не допуская вместе с тем неоправданного вмешательства в их деятельность. Перечень форм поддержки и сотрудничества государственных и муниципальных органов с неправительственными организациями применительно ко всем общественным организациям предусмотрен статьей 31 Федерального закона № 7-ФЗ от 12.01.1996 «О некоммерческих организациях». Кроме того, для общественных объединений такой перечень дан в статье 17 Федерального закона № 82-ФЗ от 19.05.1995 «Об общественных объединениях», а для благотворительных организаций – в статье 18 Федерального закона № 135-ФЗ от 11.08.1995 «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», а также в ряде законов о благотворительной деятельности, принятых субъектами Российской Федерации.

Приведем два типа классификации форм взаимодействия органов государственной и муниципальной власти и «третьего сектора».

К первому типу отнесены материальные формы поддержки и сотрудничества государственных и муниципальных органов с организациями «третьего сектора»:

²⁷ **Субочева Виолина Александровна** – аспирантка Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В статье рассмотрены правовое положение неправительственных организаций, причины заинтересованности государства и органов местного самоуправления во взаимодействии с «третьим сектором», проанализированы возможные формы поддержки и сотрудничества государственных и муниципальных органов с неправительственными организациями.

Ключевые слова: организации «третьего сектора», неправительственные организации, государственные и муниципальные органы, формы сотрудничества.

1. Поддержка функционирования и развития организаций, осуществления и совершенствования их уставной деятельности. К данному типу относятся следующие формы:

- предоставление неправительственным некоммерческим организациям налоговых льгот;
- предоставление налоговых льгот лицам, оказывающим материальную поддержку организациям «третьего сектора»;
- предоставление неправительственным организациям льгот неналогового характера (по аренде помещений и т.п.);
- бюджетное финансирование (субсидирование) отдельных видов расходов организаций «третьего сектора» (например, выделение средств на ремонт помещений, на оплату услуг связи, на обучение кадров и т.д.);
- безвозмездная передача государственного или муниципального имущества (зданий, сооружений, технических средств и т.п.) в собственность неправительственным организациям;
- предоставление льготных кредитов;
- информационная, консультационная помощь и другие формы поддержки.

2. Привлечение неправительственных организаций к разработке и реализации государственных и муниципальных программ. Здесь можно выделить такие формы, как:

- координация деятельности и совместная разработка программ;
- размещение заказов на выполнение социальных услуг;
- поддержка проектов и программ неправительственных организаций в рамках государственных и муниципальных программ.

Следующий тип классификации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с организациями «третьего сектора» характеризуется организационными формами сотрудничества:

- подразделения или отдельные работники этих органов, на которые возложена обязанность по взаимодействию с организациями «третьего сектора»;
- различного рода совещания, советы, комитеты и т.п., участниками которых являются представители двух указанных сторон.

Взаимодействие с неправительственными организациями может осуществляться «отраслевыми» и специально ориентированными на такие организации подразделениями государственных и муниципальных органов. Первые – это подразделения социальной защиты, образования, культуры и т.д. Ко вторым относятся, например, отделы по связям с общественностью региональных и городских администраций.

Отраслевые подразделения, осуществляя подготовку и реализацию программ, проектов, мероприятий в профильных для них сферах (социальная защита населения, образование, культура и т.д.), должны взаимодействовать с соответствующими по направлениям деятельности организациями «третьего сектора», рассматривая вопросы размещения среди них социального заказа, их субсидирования и др.

Основной задачей подразделений второго типа является налаживание плодотворного сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления с неправительственными организациями. Такие подразделения, иницируя подготовку и принятие специальных законодательных и нормативных актов (например, законов о благотворительной деятельности в соответствующем регионе, социальном заказе), отстаивая интересы неправительственных организаций при решении вопросов налогообложения, разработке и реализации государственных и муниципальных программ, проектов и т.д., становятся как бы лоббистами интересов «третьего сектора». Эти подразделения играют положительную роль в укреплении взаимосвязей неправительственных организаций с отраслевыми подразделениями государственных и муниципальных органов.

Развитие отраслевых форм организации взаимодействия государственных и муниципальных органов с неправительственными организациями не уменьшает важности создания форм, ориентированных на некоммерческий сектор в целом. Во-первых, многие актуальные сегодня вопросы, связанные с коренными преобразованиями в экономике и политике, формированием принципиально новых взаимоотношений между государством и обществом, касаются всех организаций «третьего сектора», и решать их надо совместными усилиями, учитывая интересы многих сторон. Во-вторых, когда происходят быстрые и существенные изменения, очень важно, чтобы положительный опыт, накопленный одними группами организаций «третьего сектора» во взаимоотношениях с государством и муниципальными органами, в короткие сроки становился достоянием всех его групп.

С учетом вышеизложенного могут быть представлены следующие возможные модели организации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с неправительственными организациями, расположенные в порядке роста числа и разнообразия таких организаций в регионе:

1. Постоянное совещание, участниками которого являются представители всех выразивших желание организаций «третьего сектора» и государственных или муниципальных органов соответствующего региона.

2. Первая форма дополняется постоянными совещаниями по направлениям деятельности неправительственных организаций.

3. Постоянные совещания по направлениям деятельности и представительная форма для «третьего сектора» в целом.

4. Представительные формы как по направлениям деятельности неправительственных организаций, так и для «третьего сектора» в целом.

С развитием представительных форм повышается необходимость их дополнения формами, максимально открытыми для участия всех неправительственных организаций региона или организаций с определенным направлением деятельности. Это могут быть публичные слушания по тому или иному вопросу, представляющему общий интерес.

Берзин В.А. Ответственность за нарушения в области виноделия: испанский опыт правового регулирования²⁸

Кардинальные экономические и государственно-правовые реформы конца 1989 г. – середины 1990-х гг., определенная утрата государственного контроля во многих областях экономики привели к созданию в России мощного «черного» и «серого» сегментов рынка алкогольной продукции.

Утрата рычагов управления и контроля за работой отрасли в процессе ее разгосударствления привела к резкому сокращению легального налогооблагаемого производства алкогольной продукции. Неэффективное использование действующих методов правового регулирования, ослабленный государственный контроль за производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции являются основными причинами криминализации отрасли, бюджетных потерь, обострения социально-экономической ситуации.²⁹

Применительно к подотрасли производства и оборота винодельческой продукции к этим негативным явлениям добавились

²⁸ **Берзин Владимир Александрович** – федеральный судья Красногорского городского суда Московской области, кандидат юридических наук.

Статья посвящена вопросам правового регулирования ответственности за нарушения в области виноделия на примера законодательства Испании.

Ключевые слова: ответственность, виноградарство, виноделие, вино, производство и оборот винодельческой продукции.

²⁹ Постановление Правительства Республики Дагестан от 16.07.1999 № 174 «О задачах правоохранительных и контролирующих органов по усилению борьбы с незаконным оборотом этилового спирта и алкогольной продукции и мерах по увеличению доходов в республиканский бюджет Республики Дагестан».

также и такие, как: стремительная утрата Россией авторитета как винодельческой страны и падение конкурентоспособности российской винодельческой продукции вследствие появления вала откровенного фальсификата. В магазинах стало весьма сложно купить настоящее вино, а не химическую смесь, произведенную из т.н. «сухого винного порошка», к виноделию совершенно никакого отношения не имеющего, виноматериалов крайне низкого качества, химических красителей и ароматизаторов.

В условиях, когда полное отсутствие порядка и разгул криминалитета в области производства и оборота винодельческой продукции уже не могут быть терпимы ни потребителями, ни обществом в целом, как следствие – не могут быть терпимы государством, актуализируется задача совершенствования законодательства Российской Федерации об ответственности за нарушения в области виноделия.

Различные аспекты этой проблемы рассматривали многие авторы, в том числе: А.Е. Абрамов³⁰, В.С. Денисов³¹, К.А. Дорожкин³², П.И. Иванов³³, К.Ю. Иванушкина³⁴, И.Б. Королева³⁵, В.А. Кудин³⁶,

³⁰ *Абрамов А.Е.* Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции // Законодательство. – 2001. – № 12. – С. 25–31; *Абрамов А.А., Бастриков А.А., Виговский Е.В.* Вопросы ответственности за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции // Юридический консультант (М.: ЮРМИС; Лтд). – 2000. – № 3. – С. 11–19.

³¹ *Денисов В.С.* Уголовная ответственность за незаконные производство и оборот алкогольной продукции. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 180 с.

³² *Дорожкин К.А.* Криминологические проблемы борьбы с незаконным производством и оборотом алкогольной продукции. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – 138 с.

³³ *Иванов П.И., Пчелинцев М.Э., Сафиюлина П.Р., Шегабудинов Р.Ш.* Выявление и раскрытие налоговых преступлений в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: Научно-методическое пособие / Под ред. П.И. Иванова. – М.: Изд. Дом Шумиловой И.И., 2008. – 94 с.

³⁴ *Иванушкина К.Ю.* Вопросы административной ответственности за нарушение правил продажи алкогольной продукции // Полицейское право. Научно-практический журнал (Омск: Изд-во Омск. юрид. ин-та). – 2006. – № 3 (7). – С. 72–75.

³⁵ *Королева И.Б.* Административно-правовое регулирование производства и оборота алкогольной продукции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 33 с.

³⁶ *Кудин В.А.* Проблемы совершенствования ответственности за административные правонарушения в области производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник тезисов статей. – М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2003. – С. 67–69.

В.А. Лекомцев³⁷, А.С. Мартынов³⁸, Т.И. Отческа³⁹, В.А. Рябков⁴⁰, С.Х. Хаматова⁴¹, С.В. Ходенко⁴², И.С. Черненко⁴³, С.Н. Шатилов⁴⁴, О.А. Шашенков⁴⁵.

Однако эти и многие другие авторы почти не касались вопроса ответственности за нарушения законодательства в области виноделия.

Учитывая, что одним лишь ужесточением мер ответственности по уже имеющимся составам уголовных преступлений и административных правонарушений не обойтись, возникает

³⁷ *Лекомцев В.А.* Административно-правовые основы предупреждения и пресечения незаконного производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 181 с.

³⁸ *Мартынов А.С.* Административно-правовое регулирование производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: проблемы совершенствования методов государственного управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 21 с.

³⁹ *Отческа Т.И.* К вопросу об осуществлении арбитражным судом предварительного контроля за законностью привлечения к административной ответственности за нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции // Проблемы юридической ответственности: история и современность. Статьи по итогам Всероссийской научно-практической конференции. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2004. – Ч. 2. – С. 113–116.

⁴⁰ *Рябков В.А.* Государственный контроль за производством и оборотом алкогольной продукции в законодательстве Российской Федерации (Административно-правовые аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – 192 с.

⁴¹ *Хаматова С.Х.* Административно-правовое регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 251 с.

⁴² *Ходенко С.В.* Предупреждение преступлений, совершаемых при незаконном производстве и обороте этилового спирта и алкогольной продукции: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 187 с.

⁴³ *Черненко И.С.* Незаконное производство и оборот подакцизной алкогольной продукции (уголовно-правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2005. – 27 с.; *Черненко И.С.* Криминологическая характеристика преступлений, посягающих на установленный порядок производства и оборота подакцизной продукции // Научные труды ученых-юристов Северо-Кавказского региона (Краснодар: Изд-во Краснодар. акад. МВД России). – 2004. – Вып. 5. – С. 174–178.

⁴⁴ *Шатилов С.Н.* Проблемы использования средств уголовно-правового характера в противодействии незаконному производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в России // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. Сборник материалов международной научной конференции (15–16 февраля 2007 г.): В 2-х частях. – Красноярск: Изд-во Сиб. юрид. ин-та МВД России, 2007. – Ч. 1. – С. 207–210.

⁴⁵ *Шашенков О.А.* К вопросу о полномочиях налоговых органов по контролю и надзору за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции // Вестник Российской правовой академии (М.: РПА МЮ РФ). – 2008. – № 1. – С. 53–55.

необходимость поиска новых решений, но в первую очередь – кардинального системного изменения российского законодательства об ответственности за нарушения в области виноделия. В этом смысле немалый интерес представляет зарубежный опыт правового регулирования схожих вопросов, административных механизмов решения схожих проблем.

Очевидно, что меры ответственности зависят от тяжести правонарушения.

Статья 38 Закона Испании «О виноградниках и вине» от 10 июля 2003 г. № 24/2003⁴⁶ квалифицирует следующие правонарушения в области виноградарства и виноделия как незначительные:

- необоснованное отсутствие книг-реестров, когда они затребованы для проверки в ходе инспекции;
- неточности или ошибки в книгах-реестрах, декларациях, относящихся к винограду, винам или суслу, сопроводительных документах, в случае если разница между указанными данными и действительными данными составляет не более 15 процентов;
- невнесение изменений в книги-реестры в случае, если прошло не более месяца с того момента, когда должна была быть сделана соответствующая запись;
- предоставление деклараций, относящихся к винограду, винам или суслу, по истечении установленного срока;
- предоставление неверной информации в ходатайствах, относящихся к виноградарству;
- посадка виноградника без разрешения на территории, равной территории выкорчеванного виноградника, в отношении которой, в соответствии с действующим законодательством, может быть предоставлено право повторного насаждения;
- невыполнение требований нормативных актов Европейского союза, Испании или автономных сообществ в области производственного потенциала для предоставления государственной помощи;
- отсутствие какого-либо обязательного указания на этикетках или во внешнем оформлении продукции, за исключением, предусмотренным в параграфе е) следующей статьи, или оформление такого указания в форме, отличной от установленной;
- отсутствие идентификации резервуаров для хранения продукции навалом и указания их номинального объема, а также указаний, предусмотренных для идентификации их содержимого, за исключением резервуаров объемом менее 600 литров,

⁴⁶ Государственная Администрация (Официальный государственный бюллетень №165 от 11 июля 2003 г.).

идентификация которых осуществляется в соответствии со статьей 10.5 Постановления ЕС 753/2002;

- невручение продукта для обязательной дистилляции;
- применение в форме, отличной от установленной, способов переработки, методов или процессов, разрешенных при производстве или переработке продукции, регулируемой настоящим законом, при условии, что это не влечет вреда для здоровья;

- легализация насаждений, осуществленных до 1 сентября 1998 г. в соответствии с параграфами «а» и «с» статьи 2.3 Постановления ЕС 1493/1999;

- невыполнение какого-либо из положений, установленных в разрешении на насаждение, за исключением, установленным следующим пунктом;

- насаждение сортов винограда или подвоев, не квалифицированных соответствующим автономным сообществом, невыполнение обязательств по корчеванию участка, бывшего объектом права на досрочное насаждение, или осуществление новых насаждений виноградной лозы или подвоев без разрешения, в случае если нарушитель приступит к корчеванию площади, в отношении которой совершено нарушение, в течение двух месяцев со дня, когда этого потребует автономное сообщество;

- восстановление прогалов с нарушениями условий, установленных настоящим законом;

- полив лозы, когда это запрещено;

- неполное предоставление информации или документации, необходимой для осуществления административных инспекций и контроля;

- невыполнение обязательств сугубо формального характера, предусмотренных общими действующими актами в сфере действия настоящего закона, в частности, неосуществление регистрации мест разработки, предприятий, товаров и продуктов в соответствующих реестрах государственных Администраций, которые регулируются данными общими актами, или нарушение обязанности сообщить о смене правообладателя.

Помимо этого, в соответствии с указанной статьей означенного Закона Испании, **для операторов, на которых с их добровольного согласия распространяется уровень защиты**, как незначительные правонарушения определены следующие:

- неточности или пропуски в данных или подтверждающих документах, которые в том или ином случае требуют для реестров уровня защиты, в случае если разница между указанным числом и действительным числом не превышает 5 процентов;

- непредоставление сведений об изменениях, затрагивающих данные, предоставленные в момент регистрации в реестрах, в случае

если прошло не более месяца с даты окончания срока, установленного нормативным актом, регулирующим уровень защиты;

- любое иное нарушение нормативных актов, регулирующих уровень защиты, или решений органа управления такого уровня, которыми установлены дополнительные обязательства каждого виноградаря (винодела) в сфере деклараций, книг-реестров, сопроводительных документов и прочих отчетных документов.

В соответствии со статьей 39 Закона Испании «О виноградарствах и вине» от 10 июля 2003 г. № 24/2003, грубыми нарушениями признаются:

- отсутствие книг-реестров, сопроводительных документов, деклараций, относящихся к винограду, винам или суслу, а также ошибки, неточности или упущения в таких документах, если это влияет на характеристики учитываемых продуктов или товаров;

- неточности или ошибки в книгах-реестрах, сопроводительных документах, декларациях, относящихся к винограду, винам или суслу, в случае если разница между числом по документам и действительным числом составляет более 15 процентов;

- невнесение изменений в книги-реестры в случае, если прошло более месяца с того момента, когда должна была быть сделана первая запись;

- указание ложных данных в ходатайствах о предоставлении государственной помощи или субвенций и указание ложных данных в ходатайствах, относящихся к виноградарской деятельности;

- неуказание на этикетке фирменного наименования ответственного лица, или отсутствие требуемой этикетки или несмываемого ярлыка, или использование упаковки или тары, не полностью соответствующей действующим нормативным актам;

- использование в этикетке, во внешнем оформлении или рекламе продукции наименований, указаний, квалификаций, выражений и знаков, которые не соответствуют продукции или могут ввести в заблуждение, за исключением случаев, предусмотренных в параграфах «а» и «с» пункта 2 статьи 40 данного Закона Испании. В частности, неправомерное использование указаний на выдержку, регулируемых параграфом «а» статьи 3, или обозначений, закрепленных за к.в.п.о.р.⁴⁷, отличных от указанных в параграфе «b» той же статьи;

- невручение продукта для обязательной дистилляции за два и более сезона в течение последних пяти лет до даты проведения инспекции;

⁴⁷ К.в.п.о.р. – качественные вина, производимые в определенных регионах (пункт «f» части 2 статьи 2 Закона Испании «О виноградарствах и вине» от 10.07.2003 № 24/2003), – прим. авт.

- владение винодельческой продукцией или продажа винодельческой продукции без разрешения;

- производство или переработка продукции, регулируемой настоящим законом, с помощью неразрешенных способов переработки, методов или процессов, при условии, что это не влечет вреда для здоровья, а также добавление или извлечение веществ, изменяющих состав регулируемого продукта, с обманными последствиями;

- мошенничество в вопросе природы, состава, качества, веса или объема или иное несоответствие между действительными характеристиками продукта и характеристиками, указанными производителем или упаковщиком, а также любое действие подобного рода, результатом которого является несоблюдение требований к характеристикам продукта, установленных в действующем законодательстве;

- владение неразрешенными машинами, сооружениями (оборудованием) или продуктами для производства или хранения вина или суслу на производственных и упаковочных предприятиях, при условии, что это не влечет вреда для здоровья;

- использование продукта не по назначению, установленному действующим законодательством о виноградарском потенциале;

- насаждения сортов винограда или подвоев, не квалифицированных соответствующим автономным сообществом, невыполнение обязательств по корчеванию участка, бывшего объектом права на досрочное насаждение, или осуществление новых насаждений виноградной лозы или подвоев без разрешения, в случае если нарушитель приступит к корчеванию площади, в отношении которой совершено нарушение, в течение двух месяцев со дня, когда этого потребует автономное сообщество;

- воспрепятствование забору образцов, неоправданная задержка в предоставлении информации или документации, требуемой для осуществления инспекций и административного контроля, а также предоставление поддельной документации или ложной информации;

- осуществление действий или распоряжение в какой-либо форме без разрешения компетентного органа товарами, в отношении которых наложены обеспечительные меры, при условии, что не будет подтверждено, что такие действия влекут вред здоровью;

- физическое перемещение без разрешения компетентного органа товаров, в отношении которых наложены обеспечительные меры, при условии, что печати не были взломаны, а также при условии, что товары не покидали сооружение, в котором они были оставлены под запретом.

Помимо этого, для операторов, на которых с их добровольного согласия распространяется уровень защиты, грубыми правонарушениями признаются:

- неточности или пропуски в данных или подтверждающих документах, которые в том или ином случае требуют для реестров соответствующего уровня защиты, в случае если разница между указанным числом и действительным числом превышает процент, установленный нормативным актом государства или автономного сообщества, в зависимости от случая, но не менее чем на пять процентов;

- невыполнение специальных норм, установленных для уровня защиты, в отношении порядка производства, переработки, хранения, перевозки, кондиционирования, этикетирования, упаковки и внешнего оформления;

- выпуск в обращение, реализация или обращение защищаемых вин без пронумерованных клейм и печатей или иных средств защиты, установленных нормативным актом, регулирующим соответствующий уровень защиты;

- осуществление действий по производству, упаковке и этикетированию защищаемых вин в неразрешенных или не зарегистрированных под соответствующим уровнем защиты сооружениях;

- неуплата обязательных установленных взносов, в соответствующем случае, для финансирования органа управления;

- любое иное нарушение специальных нормативных актов, регулирующих уровень защиты, или решений органа управления такого уровня в сфере порядка производства или характеристик защищаемых вин;

- производство и реализация к.и.в.п.о.р.⁴⁸ на основе вина, происходящего с установок, не зарегистрированных под соответствующим уровнем защиты, а также к.в.п.о.р. на основе винограда, сусла или вина, происходящего с виноградников, не зарегистрированных под соответствующим уровнем защиты;

- для квалифицированных наименований происхождения, размещение на зарегистрированных виноградниках или винодельнях винограда, сусла или вин, происходящих с не зарегистрированных под соответствующим уровнем защиты виноградников;

- использование в производстве продукции, находящейся под определенным уровнем защиты, винограда, происходящего с участков, сборы урожая с которого превысили разрешенные в соответствии со статьей 16;

⁴⁸ К.и.в.п.о.р. – качественные игристые вина, произведенные в определенном регионе (статья 3 Закона Испании «О виноградниках и вине» от 10.07.2003 № 24/2003), – прим. авт.

- нахождение винограда, сусла или вина на зарегистрированной винодельне без предусмотренной документации, защищающей их происхождение как продукта с наименованием по происхождению, или наличие на винодельне документации, которая подтверждает наличие защищенных винограда, сусла или вина, без фактического наличия данных продуктов. Наличие вина на винодельне должно совпадать с данными документации, с допущением расхождения на один процент в большую или меньшую сторону для квалифицированных наименований по происхождению, и на два процента в остальных случаях.

Для учреждений и органов контроля грубыми правонарушениями признаются:

- выдача сертификатов или отчетов, содержание которых не соответствует действительности;

- проведение инспекций, испытаний или проверок указанными органами и учреждениями не в полном объеме или с неточными результатами в силу недостаточного установления фактов или неполного применения технических норм.

Статья 40 вышеупомянутого Закона Испании устанавливает перечень правонарушений, квалифицируемых как крайне грубые:

- производство или переработка продукции, регулируемой настоящим законом, с помощью неразрешенных способов переработки, методов или процессов, при условии, что это может причинить вред здоровью;

- неуказание на этикетках и во внешнем оформлении вин элементов, достаточных для четкого определения их квалификации и происхождения для того, чтобы избежать введения в заблуждение потребителей в связи с использованием той же марки, коммерческого наименования или фирменного наименования при реализации вин разных уровней защиты или происходящих из различных регионов;

- владение машинами, сооружениями (оборудованием) или продуктами, не разрешенными для производства или хранения вина или сусла в помещениях производственных или упаковочных предприятий, когда это влечет вред для здоровья;

- подделка продукции или продажа поддельной продукции, при условии, что это не является уголовным преступлением или проступком;

- полное воспрепятствование действиям государственных проверяющих органов;

- осуществление действий, перемещение или распоряжение в какой-либо форме без разрешения компетентного органа в отношении товаров, на которые наложены обеспечительные меры, если были взломаны печати или товары покидали сооружение, в котором они были оставлены под запретом;

- принуждение, угрозы, оскорбления, мстительные действия, проявление агрессии и любые иные формы давления на государственных служащих, осуществляющих инспекции или административный надзор, при условии, что в таких действиях отсутствует состав уголовного преступления или проступка.

Помимо этого, **в отношении к.в.п.о.р.** крайне грубыми правонарушениями являются:

- неправомерное использование указаний, коммерческих наименований, символов или эмблем, которые делают отсылку к названиям, находящимся под соответствующим уровнем защиты, или которые в силу фонетической или изобразительной схожести с защищаемыми именами либо символами или эмблемами, которые их характеризуют, могут ввести в заблуждение относительно природы, качества или происхождения продуктов, даже если они употребляются вместе с такими терминами как «тип», «подобие», «имитация», «заменитель» и тому подобное;

- неправомерное использование обозначений, закрепленных за к.в.п.о.р., указанных в параграфе «b» статьи 3;

- использование защищенных наименований в отношении продуктов, для которых такое использование явным образом запрещено, а также нарушение пунктов 2 и 3 статьи 18;

- ненадлежащее держание, оформление или использование, а также подделка документов, этикеток, печатей и прочих элементов идентификации к.в.п.о.р., при условии, что в таких действиях отсутствует состав уголовного преступления или проступка.

Для учреждений и органов инспекций и контроля грубыми правонарушениями являются правонарушения, перечисленные в пункте 3 статьи 39, когда такие нарушения влекут причинение тяжкого вреда или создают очень серьезную и неизбежную угрозу безопасности человека, флоры, фауны и окружающей среды.

Для Регулирующих Советов по управлению винами с наименованием по происхождению или квалифицированным наименованием по происхождению грубым правонарушением является вмешательство в деятельность данных организаций или покушение на независимость или несменяемость контролеров.

На фоне скудного перечня деяний, за которые в сфере виноградарства и виноделия установлена ответственность в России, вышеприведенные перечни кажутся ужасающе обширными, явно избыточным вмешательством государства в эту сферу деятельности.

Однако на самом деле, столь обширные перечни криминализуемых деяний в сфере виноградарства и виноделия обусловлены спецификой природы сферы виноградарства и виноделия.

Виноградарство является одной из самых капиталоемких отраслей сельскохозяйственного производства. Финансовые средства, вложенные в закладку виноградников, на 4 года отвлекаются из оборота, более того, в течение этого времени требуются еще значительные финансовые ресурсы – на уход за молодыми насаждениями. Издержки на создание агроампелоценоза (закладка насаждений, создание опорно-шпалерной конструкции, уход за виноградниками до их вступления в плодоношение), его непродуктивной стадии закладывают основу эффективности производства и в последующем находят свое отражение в сроках окупаемости капиталовложений, себестоимости производимой продукции и т.д.⁴⁹ Технологический цикл производства виноградного вина с момента посадки винограда до вступления его в плодоношение и выработки виноматериалов составляет не менее 5 лет. Производство вина связано с конкретной сельскохозяйственной деятельностью – производством винограда для технической переработки, требующего больших и рассчитанных на длительное время капитальных вложений. Виноградарско-винодельческие хозяйства затрачивают значительные финансовые средства на посадку виноградников, уход за ними, выработку виноматериалов и производство готовой винодельческой продукции натурального происхождения.⁵⁰

Эти и иные характерные особенности виноградарства и виноделия как отрасли обуславливают особенности механизмов государственного управления в этой отрасли, и не в последнюю очередь – природу юридической ответственности в указанной области, определяемую целями:

- защиты прав потребителей винодельческой продукции на качественную продукцию;
- защиты прав и законных интересов добросовестных производителей винодельческой продукции, в том числе их авторских и смежных прав;
- соблюдения требований международных документов в области виноградарства и виноделия, устанавливающих минимальные стандарты винодельческой продукции;

⁴⁹ Паспорт Целевой программы ведомства «Развитие виноградарства и виноделия Российской Федерации на 2008–2010 годы», утвержденной Приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 08.04.2008 № 195.

⁵⁰ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О винограде и вине» / Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 28.05.2003 № 213-П «О законодательной инициативе Законодательного Собрания Краснодарского края по внесению проекта федерального закона «О винограде и вине»».

- борьбы с фальсификацией продукции виноделия и иными видами криминального поведения в этой области, предотвращения их вредных последствий;

- обеспечения конкурентоспособности отечественной виноградарско-винодельческой отрасли на национальном, зарубежных и международном рынках;

- обеспечения экономической стабильности и развития виноградарско-винодельческих регионов и районов.

Представляют интерес установленные испанским законодательством меры взыскания (статья 42 вышеупомянутого Закона).

Так, за незначительные правонарушения выносятся предупреждение или налагается штраф в размере до 2 000 евро, при этом размер штрафа может быть увеличен до стоимости товаров, продуктов или площадей, являющихся объектом правонарушения. В сфере виноградарства расчет стоимости продуктов осуществляется в порядке, изложенном в пункте 2.

За грубые правонарушения налагается штраф в размере от 2 001 евро до 30 000 евро, при этом размер штрафа может быть увеличен до пяти процентов от объема продаж продуктов, являющихся объектом правонарушения, за финансовый год, непосредственно предшествующий дате начала процедуры привлечения к ответственности.

В случае совершения грубых правонарушений в области специальных норм виноградарства, штраф налагается в пятикратном размере стоимости продукции, в отношении которой совершено правонарушение.

Такой штраф рассчитывается путем умножения среднегодового объема продукции на гектар за предшествующие пять лет в зоне или провинции, где находится площадь, затронутая правонарушением, на средневзвешенную цену за тот же период времени и в той же зоне или провинции.

За крайне грубые правонарушения налагается штраф в размере от 30 001 евро до 300 000 евро, при этом размер штрафа может быть увеличен до десяти процентов от объема продаж продуктов, являющихся объектом правонарушения, за финансовый год, непосредственно предшествующий дате начала процедуры привлечения к ответственности.

В случае если грубые правонарушения совершены операторами, на которых распространяется уровень защиты, и затрагивают последний, дополнительной мерой взыскания может являться прекращение прав на использование защищенного наименования на срок не более трех лет. В случае если правонарушение является крайне грубым, дополнительной мерой

взыскания может являться прекращение прав на использование защищенного наименования на срок не более пяти лет или окончательное прекращение такого права.

За совершение грубого или крайне грубого правонарушения орган, обладающий компетенцией налагать взыскание, вправе применить одну из следующих дополнительных мер взыскания:

- меры по исправлению, охране или контролю, направленные на недопущение дальнейшего причинения вреда;

- конфискация товаров, продукции, упаковки, этикеток и прочих объектов, связанных с правонарушением, или в случае неидентифицированных продуктов;

- временное закрытие ответственного предприятия, полностью или частично, на срок не более пяти лет;

- окончательное прекращение или приостановление деятельности государственных учреждений или контрольных органов на срок не более 10 лет.

Статья 43 Закона Испании «О виноградниках и вине» от 10 июля 2003 г. № 24/2003 устанавливает перечень дополнительных мер.

Так, в случае если в отношении товаров, продукции, упаковки, этикеток и прочих объектов, связанных с правонарушением, за которое наложено взыскание, применены обеспечительные меры, решение об их судьбе принимает орган власти, ведущий соответствующее дело о привлечении к ответственности. Товары и продукция должны быть уничтожены, если их употребление может нанести вред общественному здоровью. В любом случае, расходы на иное распоряжение, уничтожение или конфискацию несет правонарушитель, включая уплату возмещения причитающегося собственнику конфискованного товара, если не он совершил правонарушение.

В случае если обязанное лицо не исполняет предусмотренные статьей 8 обязанности в отношении корчевания виноградников или исполняет их не полностью, а также в случае, когда нарушитель не исполняет обязанности, возложенные в качестве дополнительной меры взыскания, или исполняет их не полностью, могут быть наложены принуждающие штрафы, для того, чтобы обязать такое лицо исполнить полностью свои обязанности или наложенные меры взыскания.

В случае неисполнения обязанности по корчеванию виноградников принуждающие штрафы налагаются каждые шесть месяцев до полного исполнения обязанности по корчеванию. Размер штрафов составляет до 3 000 евро с гектара.

В случае неисполнения обязанности по корчеванию административный орган, уполномоченный требовать корчевания

виноградника, может осуществить корчевание виноградника самостоятельно, при этом расходы на такое корчевание всегда несет обязанное лицо.

В случае неисполнения обязанности, возложенной в качестве дополнительной меры взыскания, принуждающие штрафы налагаются каждые три месяца до полного исполнения такой обязанности, при этом их размер не может превышать 3 000 евро.

Принуждающие штрафы, по испанскому законодательству, в данном случае налагаются независимо от штрафов, наложенных в качестве меры взыскания, и соразмерно с ними.

При этом для определения конкретной меры взыскания из налагаемых за каждый тип правонарушения, принимаются во внимание следующие критерии (статья 44 вышеупомянутого закона):

- наличие умысла или простой небрежности;
- неоднократность, под которой понимается сочетание нескольких нарушений, за которые налагается взыскание в рамках одного дела;
- природа наносимого ущерба, в частности, вред, который нарушение могло нанести здоровью или экономическим интересам потребителей, ценам, потреблению, престижу к.в.п.о.р.;
- рецидив, т.е. совершение в течение трех лет более одного правонарушения одного характера, в случае если это установлено окончательным решением;
- объем продаж или производства и положение предприятия-нарушителя в виноградарско-винодельческой отрасли;
- признание и устранение нарушений до вынесения решения по делу о правонарушении;
- размер площади выращивания либо объем и стоимость товаров или продуктов, в отношении которых совершено правонарушение.

Сумма взыскания может быть обоснованно уменьшена, в случае если деяния, составляющие правонарушение, одновременно приводят в утрате или отмене коммуитарных льгот, пропорционально действительной утрате или отмене таких льгот.

Также сумма взыскания может быть уменьшена исходя из специфических обстоятельств дела, в случае если мера взыскания оказывается чрезмерно обременительной.

В случае если в ходе соответствующего дела о правонарушении будет определен размер дохода, незаконно полученного в результате совершения правонарушения, сумма налагаемой меры взыскания ни в коем случае не может быть меньше суммы такого дохода.

Срок давности для крайне грубых правонарушений составляет три года, для грубых – два года, для незначительных – один год. Срок

давности для наложения мер взыскания по крайне грубым правонарушениям составляет три года, по грубым – два года, по незначительным – один год (статья 45).

Забродин Ю.М., Понкин И.В., Метлик И.В., Владимиров А.И. Об оценке тематики воспитания несовершеннолетних, защиты прав ребенка и других участников образовательного процесса в Городской целевой программе развития образования «Столичное образование – 5» на 2009–2011 годы⁵¹

Анализ Городской целевой программы развития образования «Столичное образование – 5» на 2009-2011 годы (ссылки на страницы даются по изданию московского Центра «Школьная книга» 2008 года, 184 стр.) (далее – Программа) позволяет сделать следующие выводы относительно реализации в ней тематики воспитания несовершеннолетних, защиты прав ребенка и других участников образовательного процесса.

Программа включает некоторую совокупность значимых мероприятий в целях воспитания несовершеннолетних, защиты прав ребенка и других участников образовательного процесса. В то же

⁵¹ **Забродин Юрий Михайлович** – доктор психологических наук, проректор Московского городского психолого-педагогического университета, вице-президент Федерации психологов образования России, профессор, Председатель Комиссии по защите прав ребенка и других участников образовательного процесса Общественной палаты по образованию в городе Москве.

Понкин Игорь Владиславович – доктор юридических наук, заместитель председателя Комиссии по защите прав ребенка и других участников образовательного процесса Общественной палаты по образованию в городе Москве.

Владимиров Александр Иванович – председатель региональной благотворительной общественной организации «Московское суворовско-нахимовское содружество», генерал-майор запаса, член Комиссии по воспитанию Общественной палаты по образованию в городе Москве.

Метлик Игорь Витальевич – доктор педагогических наук, заместитель председателя Комиссии по вопросам воспитания Общественной палаты по образованию в городе Москве.

Материал на 28.10.2008.

Статья посвящена анализу московской Городской целевой программы развития образования «Столичное образование – 5» на 2009-2011 годы» на предмет учета в ней вопросов воспитания несовершеннолетних, защиты прав ребенка и других участников образовательного процесса.

Ключевые слова: воспитание, патриотизм, образовательное право.

время данная тематика отражена в Программе весьма недостаточно и неполно. Предусмотренные меры касаются, преимущественно, отдельных аспектов, либо нацелены на работы, более, с последствиями тех или иных негативных проблем, явлений. Просматривается отсутствие целостного подхода к проблеме и соответственно системного ее отражения в мероприятиях Программы, что сужает возможности для систематической и целенаправленной работы по тематике воспитания несовершеннолетних, защиты прав ребенка и других участников образовательного процесса в образовательных учреждениях города и в органах управления образованием.

В паспорте Программы воспитание по существу не упоминается. Имеются только краткие декларативные упоминания, вроде отнесения к проблемам, требующим решения, *«совершенствование системы воспитания, дополнительного образования с целью создания условий для формирования новых образовательных результатов учащихся – системы ключевых компетентностей и социализации»* (с. 15); отнесения к основным целям по направлениям – *«в духовно-нравственном, гражданском воспитании и правовом просвещении – воспитание нравственного, инициативного, самостоятельного, активного гражданина, с четко выраженной, позитивной гражданской позицией, способного к постоянному самосовершенствованию»* (с. 17), к задачам по достижению целей Программы – *«совершенствование системы работы по патриотическому воспитанию, нравственному и социальному развитию современных детей»* (с. 18).

Эти, по сути, назывные формулировки не находят в самой Программе надлежащего развития и обеспечения.

В Программе не предлагается системы развития духовно-нравственного и гражданско-патриотического воспитания обучающихся, совершенствования организационного обеспечения воспитания. Система воспитания не может быть оторвана от современных реалий в смысле усиления тех или иных составляющих воспитания в зависимости от актуализации тех или иных угроз и рисков в среде несовершеннолетних, а также от мировоззренческих ценностей, базирующихся на ценностях и традициях культуры русского и других народов России, российской культуры.

Учитывая неоднократные заявления в последние годы Мэра Москвы Ю.М. Лужкова, иных руководителей государственных органов исполнительной власти города Москвы о необходимости существенного улучшения воспитателей работы с детьми, в Программе логично и ожидаемо было увидеть концепцию и программу воспитательной деятельности, целенаправленно и системно реализующую меры государственной политики в сфере

воспитания, осуществляемой Правительством и иными органами исполнительной власти Москвы. Однако пока Программа в этом отношении больше ориентирована на учет интересов и возможностей исполнителей (сколько они «потянут» и сколько им при этом можно дать, удобство и наглядность отчетности и т.п.).

Очевидно, например, что не может считаться ни результатом, ни критерием качества гражданско-патриотического воспитания количество детей, охваченных добровольно-принудительными походами в музеи всем классом. Посещения музеев, конкурсы, литературные салоны (против которых принципиальных возражений нет, но это не может ставиться во главу угла), а также умножение структур (межведомственных координационных советов, с. 113) вряд ли позволит серьезно продвинуться в решении принципиальных вопросов выведения воспитания несовершеннолетних, защиты прав детей и других участников образовательного процесса на качественно более высокий уровень, позволяющий существенно продвинуться в решении комплекса социальных проблем воспитания несовершеннолетних, снизить правовой нигилизм в детской среде, уйти от декларативного внешнего акцента, от, во многом, мнимых результатов воспитания.

По существу, часть «Духовно-нравственное и гражданское развитие личности» подраздела 5.3.1 «Развитие системы воспитания детей и молодежи в городе Москве» раздела 5.3 «Реализация комплексных проектов образования» Программы (с. 115–123, строки 11–44) никаких реальных мер действительного духовно-нравственного воспитания практически не содержит.

Часть «Духовно-нравственное и гражданское развитие личности» подраздела 5.3.1 Программы (с. 123–131) представляет собой рыхлую совокупность мероприятий, под которые распределены бюджетные деньги при явном отсутствии их системного построения, целостности, что позволяет усомниться в их эффективности.

Показательно, что на такую важную форму работы, как «расширение форм взаимодействия семьи и школы, развитие государственно-общественных форм управления» (с. 60) в Программе не выделено ни на один год ни копейки финансирования.

Понятно также, что единую систему воспитания московских школьников не могут заменить разовые эксперименты и меры, вроде отраженных в части 5.1.1.8 Программы «Реализация совместного пилотного проекта Департамента образования города Москвы и ЮНЕСКО в области воспитания и образования детей младшего возраста «Московское образование: от младенчества до школы».

Крайне скучно выглядит подраздел 5.1.5 «Дополнительное образование детей и молодежи» (с. 76–78). Предусматриваемые «банки данных» и «лаборатории путешествий» (строки 3 и 4, с. 77) –

это даже не полумеры, а лишь малая часть из должных быть представленными и задействованными инструментов, но никак не самоцели и не самодостаточные направления работы.

Заявленные «целевые индикаторы развития системы воспитания детей и молодёжи в городе Москве» (с. 27) вызывают сомнения.

К таковым индикаторам отнесены:

«наличие ученических и студенческих советов самоуправления во всех образовательных учреждениях города Москвы;

наличие детских и молодежных общественных движений;

наличие молодежных волонтерских движений;

снижение количества обучающихся, доставленных в органы внутренних дел за правонарушения;

снижение количества обучающихся, употребляющих психоактивные вещества;

снижение проявлений экстремизма среди детей и молодёжи;

повышение уровня правовой грамотности детей и молодёжи;

доведение до 80% доли школьников, охваченных правовым просвещением и гражданским воспитанием;

наличие педагогических отрядов по работе с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей;

доведение до 100% количества школ, на базе которых созданы службы правового консультирования участников образовательного процесса (школьные юридические консультации)» (с. 27).

Однако наличие ученических и студенческих советов самоуправления во всех образовательных учреждениях города Москвы, а равно детских и молодежных общественных движений и молодежных волонтерских движений ни о чем не говорит в контексте создания или оценки результативности системы воспитания детей и молодёжи в Москве. Тем более что не указаны количественные параметры, а главное – качественные параметры работы таких организаций.

Доведение до 80% доли школьников, охваченных правовым просвещением и гражданским воспитанием, – это инструмент, но никак не индикатор.

Про экстремизм совершенно ничего не понятно. Экстремистские преступления – одни из самых сложных в доказывании наличия признаков состава преступления, уголовно-правовая правоприменительная практика по этим преступлениям недостаточна, если несовершеннолетний или молодой человек не

осужден, говорить об экстремизме нельзя. Здесь просто требуется уйти от деклараций к конкретике.

Явно недостаточно представлены в Программе теоретические позиции и меры, касающиеся нравственного воспитания подрастающего поколения.

Паспорт Программы упоминает слово «нравственный» лишь в нескольких местах, да и то вкратце, явно декларативно:

«развитие нравственных основ социализации личности в среде столичного мегаполиса на основе традиционных ценностей российского общества» (одна из основных целей Программы, с. 9);

«формирование здоровьесберегающей образовательной среды, учитывающей адаптационные резервы школьников и обеспечивающей сохранение их психосоматического здоровья и духовно-нравственное развитие» (одна из основных целей Программы, с. 9);

странное упоминание в части про актуальность: *«В Москве дают о себе знать процессы социальной, нравственной, психологической, образовательной, политической жизни современной России, которые входят в образовательное пространство москвичей»* (с. 13);

«В духовно-нравственном, гражданском воспитании и правовом просвещении – воспитание нравственного, инициативного, самостоятельного, активного гражданина, с четко выраженной, позитивной гражданской позицией, способного к постоянному самосовершенствованию» (основные цели по одному из заявленных направлений, с. 17);

«совершенствование системы работы по патриотическому воспитанию, нравственному и социальному развитию современных детей» (одна из заявленных задач дошкольного образования, с. 18);

«развитие нравственных основ социализации личности в среде столичного мегаполиса на основе традиционных ценностей российского общества» (одна из задач развития системы воспитания детей и молодежи в городе Москве, с. 26).

Еще несколько раз слово «нравственный» упомянуто в самой Программе, но системы нравственного воспитания детей и молодежи с четко определенными мировоззренческой, организационно-правовой, психолого-педагогической методологической основой не предложено. Все это представляется явно недостаточным в сегодняшних условиях явного кризиса нравственности подрастающего поколения.

Про приобщение детей к ценностям своей национальной культуры в Программе также нет ясных и конкретных указаний.

Можно подумать, что задача воспитания патриота России перед московской системой образования как бы и не ставится - такой

вывод можно сделать. Рассыпанные местами формулировки на эту тему не складываются в единую систему гражданско-патриотического воспитания, соответствующая часть Программы (с. 115–123), как уже указано, – весьма слабая, требует систематизации и усиления.

Программа в части отражения проблем и подходов к воспитанию учащихся, защиты прав всех участников образовательного процесса в г. Москве, практически повторяет подходы всех предыдущих аналогичных программ и не несет в себе каких-либо инновационных подходов к проблеме.

Более того, Программа недостаточно учитывает уже имеющиеся в Москве несомненные достижения в сфере воспитания.

Так, например, Москва является несомненным лидером России во многих аспектах образования и воспитания, в том числе в вопросах создания лучшей в стране системы кадетского образования и воспитания:

- в плане организации учреждений кадетского образования и воспитательной работы в них (например, Центр военно-патриотического и гражданского воспитания генерала полковника Р.С. Акчурина);

- в привлечении к созданию качественной учебно-материальной базы кадетского образования возможностей, сил и средств префектур г. Москвы (например: лучшие кадетские корпуса России дислоцируются в Юго-Западном округе Москвы – префект В.Б. Зотов);

- в развитии взаимодействия учреждений кадетского образования с общественными ветеранскими объединениями выпускников суворовских, нахимовских и специальных военных училищ и кадетских корпусов и проведении прямой масштабной работы ветеранов непосредственно в учреждениях кадетского образования города;

- в разработке теоретических основ кадетского образования и создании ряда уникальных педагогических методик воспитания кадет.

В раскрытии воспитательных аспектов Программы в целом просматривается определенный эклектизм. Так, например:

- На стр. 17 Программы правильно обозначены задачи воспитания, но показатели и критерии воспитательного процесса не определены, основные социальные результаты реализации программы некорректны, так как не отражают существо сформулированных выше задач.

- В дошкольном образовании – есть задача «совершенствования качества работы по патриотическому воспитанию и т.д.» (стр. 18), в то время как задачи воспитания перед общим средним образованием, средним профессиональным, высшим

и дополнительным профессиональным образованием и дополнительным образованием детей – не ставятся.

В приоритетном национальном проекте «Образование» о воспитании не говорится ничего, и грантов по этой тематике не предусматривается.

Программа явно не нацелена на влияние на федеральную политику в области образования и воспитания и никак не выражает позиции по сути важных аспектов существующего положения в сфере образования и воспитания в Российской Федерации в целом. В то же время в программе: предусматривается «участие в разработке новых образовательных стандартов высшего профессионального образования» (стр. 20).

Предложения

Воспитательные аспекты программы «Столичное образование – 5» требуют существенной доработки. Необходима разработка принципиально нового, развернутого проекта раздела Концепции в части реализации государственной политики по гражданско-патриотическому и духовно-нравственному воспитанию детей и молодежи в городе Москве. Требуется участие педагогических коллективов и общественности в разработке государственных образовательных стандартов, в области определения критериев и показателей эффективности образовательного процесса, приближения Программы к реалиям жизни, внедрения в практику учреждений образования передового опыта воспитания в образовательных учреждениях, в том числе в кадетских корпусах. Считаю, что было бы обоснованно привлечь к такой работе экспертов, творческие коллективы и общественные организации, а также Общественную Палату по образованию в городе Москве и ее комиссии. Необходимо проведение консультаций по всему спектру воспитательных аспектов Программы и их широкое обсуждение общественностью Москвы. Желательно увеличение расходов Программы для исполнения ее воспитательных аспектов и задействования потенциала общественных патриотических объединений Москвы (ветеранских, молодежных и др.).

Краснова И.А. Внутренний контроль и аудит в системе государственного страхового надзора: постановка научной проблемы

Страхование, являясь одним из способов обеспечения страховой защиты имущественных интересов физических и юридических лиц, имеет высокую социальную значимость, так как, возмещая понесенные в результате негативных событий (страховой случай) убытки, поддерживает экономическую стабильность в любом обществе. Кроме того, с помощью страхования аккумулируются значительные денежные средства, являющиеся источником инвестиций, способным оказать заметное влияние на экономику.

Все это, и многое другое, не может остаться без пристального внимания со стороны государства.

Реализация внимания государства к страховому сектору проявляется, прежде всего, в закреплении в Законе Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон о страховании) основных государственных задач организации страхового дела: проведение единой государственной политики в сфере страхования; становление принципов страхования и формирование механизмов страхования, обеспечивающих экономическую безопасность граждан и хозяйствующих субъектов на территории Российской Федерации. Решением поставленных задач занимается система государственного страхового надзора.

Под государственным страховым надзором, как разновидностью государственного контроля, в широком смысле, понимается форма деятельности различных государственных органов по обеспечению законности на страховом рынке (Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной налоговой службы, правоохранительных органов, Росфинмониторинга, ФСФР и т.д.). В узком смысле, под государственным страховым надзором понимается форма деятельности конкретного федерального органа исполнительной власти, в настоящее время – Федеральной службы страхового надзора (Росстрахнадзор).

Систему государственного страхового надзора можно определить, как совокупность контрольных мероприятий, осуществляемых в соответствии с законодательством федеральным органом исполнительной власти по надзору за деятельностью субъектов страхового дела (в настоящее время – Росстрахнадзор), направленных на обеспечение организации эффективной защиты имущественных интересов физических и юридических лиц, включая

государство, которым может быть причинен ущерб при наступлении определенных негативных событий (страховых случаев), посредством создания и расходования целевых денежных фондов (страховых фондов). Совокупность контрольных мероприятий подразделяется на две группы. Первая группа включает мероприятия, являющиеся превентивными и имеющие своей основной целью предупредить осуществление субъектом страхового дела деятельности с нарушением страхового законодательства, при наличии которого невозможно обеспечить эффективную страховую защиту имущественных интересов физических и юридических лиц.

Вторая группа объединяет мероприятия, называемые репрессивными. Основная цель реализации такого рода мероприятий - пресечь допущенные нарушения страхового законодательства, а также устранить их последствия.

Анализ полномочий Росстрахнадзора, определенных Законом о страховании, Положением о Федеральной службе страхового надзора, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 330 (с последующими изменениями и дополнениями) позволяет сделать вывод, что наиболее полно представлена вторая группа контрольных мероприятий, опирающаяся на право Росстрахнадзора получать от субъектов страхового дела различного рода отчетность, проводить проверки деятельности указанных субъектов, запрашивать необходимую информацию. Однако, необходимо признать, что и эти контрольные мероприятия не могут в достаточной мере гарантировать решение поставленных перед государством задач. Мероприятия же первой группы в настоящее время, практически, отсутствуют. При таком положении дел вряд ли приходится говорить об эффективности государственного страхового надзора и контроля. Приходится признать справедливыми упреки в адрес государства со стороны потребителей страховых услуг.

Одной из важнейших задач перевода государственного страхового надзора на новый качественный уровень может рассматриваться разработка контрольных мероприятий именно первой группы. Автор предлагает обратить внимание на инструментарий внутреннего контроля и аудита, который активно используется, как основной компонент систем управления предприятием, практически, любого профиля. Эффективно функционирующая система внутреннего контроля способствует достижению целей поддержания определенного уровня рентабельности, надежной системы финансовой и управленческой отчетности и, самое главное для целей внешнего контроля со стороны государственных органов, способствует соблюдению законов и регулятивных норм при осуществлении деятельности.

Принципы оценки систем внутреннего контроля, предложенные Базельским комитетом по банковскому надзору, по мнению многих специалистов, включая автора статьи, могут и должны применяться органом страхового надзора при оценке своих надзорных и контрольных процедур, с целью повышения их эффективности. При этом, необходимо изучить имеющийся отечественный и зарубежный опыт по вопросам организации внутреннего контроля, основными элементами которого являются: контроль со стороны органов управления организацией, выявление и оценка рисков, контроль за разделением полномочий структурных подразделений и сотрудников организации при совершении операций, управление информационными потоками, мониторинг внутреннего контроля. Кроме того, необходим анализ существующей правовой базы с целью выявления направлений внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты, которые позволят внедрить новые механизмы надзора и контроля за деятельностью субъектов страхового дела.

Сведения об авторах номера

Берзин Владимир Александрович – федеральный судья Красногорского городского суда Московской области, кандидат юридических наук, докторант кафедры конституционного и муниципального права Российского университета Дружбы Народов. Конт. адрес эл. почты: уроims1@mail.ru.

Владимиров Александр Иванович – председатель региональной благотворительной общественной организации «Московское суворовско-нахимовское содружество», генерал-майор запаса, Член Комиссии по воспитанию Общественной палаты по образованию в городе Москве. Конт. адрес эл. почты: vladimirov@kadet.ru.

Догадайло Екатерина Юрьевна – кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой государственного строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доцент. Конт. адрес эл. почты: dogadailo@ur.rags.ru.

Забродин Юрий Михайлович – доктор психологических наук, проректор Московского городского психолого-педагогического университета, вице-президент Федерации психологов образования России, профессор, председатель Комиссии по защите прав ребенка и других участников образовательного процесса Общественной палаты по образованию в городе Москве. Конт. номер тел.: 632-99-70.

Метлик Игорь Витальевич – доктор педагогических наук, заместитель председателя Комиссии по вопросам воспитания Общественной палаты по образованию в городе Москве.

Понкин Игорь Владиславович – доктор юридических наук, заместитель председателя Комиссии по защите прав ребенка и других участников образовательного процесса Общественной палаты по образованию в городе Москве. Конт. адрес эл. почты: i@lenta.ru.

Соловьев Андрей Александрович – кандидат юридических наук, федеральный судья, мастер спорта России. Конт. адрес эл. почты: sportlaw2014@rambler.ru.

Субочева Виолина Александровна – аспирант Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Конт. адрес эл. почты: sybotcheva@ur.rags.ru.

*«Нравственные
императивы в праве»*

**2009
№ 1 (3)**

Научный юридический журнал

Подписано в печать **25.04.2009**.
Формат 60x90/16
Гарнитура «Arial». Бумага офсетная № 1.
Усл. печ. л. .

Тираж 200 экз. Заказ №
Отпечатано в ООО «Ваш полиграфический партнер»
г. Москва, Ильменский проезд, д. 1