ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№4 2013

ВЕСТНИК Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

Научный журнал | Основан в 2009 году | Выходит 6 раз в год

№ 4 (25) (июль — август) 2013

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Тирских М.Г. К вопросу о понятии и видах нравов 3

Черняк Л.Ю. Правила международной вежливости как социальный и правовой регулятор общественных отношений 9

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Праскова С.В. Состав территории городских поселений Иркутской области: к вопросу о соответствии требованиям федерального законодательства 17

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

Ильенко И.А. Актуальные проблемы установления нормативными правовыми актами Иркутской области порядка размещения рекламных конструкций 30

Халафян Р.М. Практика субъектов Российской Федерации в сфере борьбы с пропагандой однополых отношений 35

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Ильенко И.А. Лицензионный контроль в сфере образования как предмет антикоррупционной экспертизы 39

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Суркова И.С., Халафян Р.М. Модельный порядок оборудования информационных стендов и технических средств аналогичного назначения, размещения на них информации о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации 43

Праскова С.В. Модельный порядок создания, размещения и работы пунктов подключения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории субъекта Российской Федерации 46

Сведения об авторах 51

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 52

Учредитель и издатель — Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение «Институт законодательства
и правовой информации имени М.М. Сперанского»

Журнал издается по решению ученого совета Иркутского областного государственного
научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства
и правовой информации имени М.М. Сперанского»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор —
председатель редакционного совета
и главный (научный) редактор журнала
А.А. Петров, кандидат юридических наук —
ответственный секретарь редакционного совета
Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент
И.С. Суркова, кандидат юридических наук
С.Ю. Фильчакова, кандидат юридических наук, доцент

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор Л.Н. Заступова
Верстка Е.В. Бер

Адрес редакции: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31. E-mail: izpi@mail.ru

Электронная версия журнала размещена на официальном сайте Иркутского областного государственного научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» — http://www.izpi.ru

Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются. Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение фактов, содержащихся в статьях; высказываемые ими взгляды не обязательно совпадают со взглядами членов редакционного совета.

Перепечатка материалов, опубликованных в журнале, допускается только с письменного разрешения издателя. Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.

© Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение
«Институт законодательства и правовой
информации имени М.М. Сперанского», 2013

Подписано в печать 16.08.2013. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 6,5. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

М.Г. Тирских, кандидат юридических наук, доцент

К вопросу о понятии и видах нравов

В статье дается анализ представлений о понятии и видовом многообразии нравов, оценивается значение классификационного деления нравов с точки зрения их влияния на правовое регулирование. Анализируются отдельные основания классификационного деления нравов, а также отмечается необходимость выработки устойчивых оснований классификации с учетом потребности соотнесения нравов и норм права.

Ключевые слова: *нравы; обычаи; право, классификационное деление нравов; правовое регулирование.*

Несмотря на то, что регулирование общественных отношений в настоящее время осуществляется главным образом нормами права, существенное значение в рамках существующей правовой реальности имеют иные социальные регуляторы.

Одним из таких регуляторов социальных отношений являются нравы. При этом в современной юридической науке не уделяется должного внимания ни вопросу о понимании юридической роли нравов, ни анализу их видового многообразия.

Классификационное деление нравов является важной исследовательской задачей, связанной, в первую очередь, с возможностью вычленения из огромного массива нравственных норм, присущих нравам в любом обществе, тех из них, которые имеют правовое значение и могут рассматриваться в контексте правового регулирования. Это тем более необходимо, если учесть, что современное законодательство обращается к нравам, определяя, например, так называемые добрые нравы и связывая с ними возникновение, изменение или прекращение тех или иных правоотношений. Так, согласно Гражданскому кодексу Франции, «нельзя нарушать частными соглашениями законов, затрагивающих общественный порядок и добрые нравы» (часть 6 Вводного титула). Соответственно, «во всяком распоряжении между живыми или распоряжении наследственном будут считаться ненаписанными условия невозможные и условия, которые будут противны законам и добрым нравам» (ст. 900) [9].

Между тем, в законодательстве, как правило, не дается точного указания, что же это за нравы, не содержится их точной логичной регулятивной формулы. Исследователю, анализирующему существующие правила поведения, остается лишь догадываться, что можно отнести к нравам, имеющим юридическое значение, а что нельзя. В таком контексте на передний план правоприменения, в частности, выходят факторы достаточно далекие от традиционного понимания правового регулирования. Например, оценку нравов как имеющих юридическое значение, очевидно, должен дать судья, рассматривающий конкретное дело. Однако сделать это он сможет, основываясь не на правовой норме, поскольку в ней не содержится ни трактовки нравов, ни даже признаков, которым должны соответствовать эти нравы, а благодаря собственному мировоззрению, представлению о положительном и отрицательном в общественной жизни, собственным познаниям традиций населения в ответствующей местности. Полагаем, что в таком случае судейское усмотрение может выйти за рамки допустимого и привнести существенные сложности в правоприменительный процесс.

Прежде чем перейти к анализу проблем классификации нравов, на наш взгляд, следует остановиться на вопросе о понимании нравов как социально-правовом явлении.

Отметим, что в настоящее время в юридической науке отсутствует единообразное представление о понятии нравов и их свойствах. Условно можно говорить о том, что в отечественной юридической литературе сформировалось два основных подхода к пониманию данного социально-правового явления.

Большинство ученых склоняются к тому, что нравы — это либо обычаи (уклад общественной жизни) [5, с. 414], либо обычаи, имеющие моральное (нравственное) значение (содержание) [2, с. 40]), отражающие моральные ценности (установки) общества [8, с. 199].

Анализируя данный подход, следует отметить, что тождество признаков обычаев и нравов не является абсолютным. И то и другое явления основываются на стереотипизации социального поведения и опираются на многократно повторенный опыт функционирования субъектов в определенной правовой реальности, но при этом обладают различными свойствами в контексте обоснования потребности в соблюдении требований данных регуляторов. Обычай реализуется в практике социального взаимодействия не только по причине его неоднократного повторения, но и в связи с рациональностью данных правил поведения, их соответствием с экономическими, социальными и политическими реалиями сегодняшнего дня.

В свою очередь, нравы, сформированные в социальном опыте народа, как правило, не зависят от рационального восприятия общественных отношений. Они реализуются в силу стремления соответствовать «правильному», с морально-этической точки зрения, образцу поведения, не выделяться из общественного окружения. Значительную роль в этом случае играет перенесение уважения к предкам на те нравы, соответственно которым эти предки жили. Конечно, в нравах может содержаться рациональное зерно, однако, могут существовать и иррациональные нравы. Так, например, оставление на кладбище подношений (как правило, в виде продуктов питания) в дань уважения к покойнику (месту упокоения покойника), достаточно распространенное в России, не имеет сколько-нибудь существенных рациональных обоснований. Формирование данных нравов было связано с религиозно-мистическими, языческими мотивами. Посещение могилы умершего воспринималось как хождение к нему в гости. Гостем из «иного мира» иногда представлялся и нищий. Поэтому угощение его приобретало ритуализованный характер и сближалось с кормлением предков в поминальных обрядах (см. подробнее: [1, с. 125]).

Кроме того, анализируя определение нравов как нравственных обычаев, следует указать, что нравы отдельных социальных групп, особенно имеющие многовековые исторические корни, могут постепенно утрачивать нравственное начало (которое изначально в них превалировало) и сохраняться исключительно как своеобразный маркер отношения человека к определенной социальной группе (этнической, религиозной, пространственно-территориальной и т. д.). В таком случае человек продолжает поступать в соответствии с нравами только потому, что не хочет отдаляться от данной социальной общности, а следование нравам станет своеобразным билетом в данный социальный круг. При этом, как уже указывалось ранее, морально-этическая составляющая таких нравов может быть в значительной мере утрачена.

Однако не стоит забывать и о том, что такие нравы весьма неустойчивы. Отрыв человека от социальной группы (особенно длительный) в случае отсутствия морального обоснования нравов данной социальной группы приведет к достаточно быстрому его отказу от этих нравов. Так А.Н. Куломзин утверждал, описывая жизнь русских переселенцев в Сибири, оторванных от обычной среды обитания и этнического окружения, что «сибиряку присущи огрубелость нравов, преобладание «индивидуальных интересов над общественными», а также «полное отсутствие каких-либо исторических преданий, традиций, верований и симпатий» [4, л. 107]. Таким образом, можно говорить о том, что отсутствие этической окраски нрава свидетельствует о его постепенном затухании первоначально у отдельных индивидов, а затем и у социальной группы в целом.

Сторонники второго подхода отделяют нормы нравов от обычая и понимают под ними «обязывающие правила поведения, сложившиеся в конкретном обществе, соблюдение которых поддерживается силой общественного мнения» («нравственные нормы») [6, с. 329], или особо оберегаемые, высоко чтимые обществом массовые образцы действий, которые соответствуют господствующим в том или ином обществе (отдельных его группах) представлениям о справедливости, должном и т. п., то есть социальная норма, находящаяся на стыке морали (нравственности), обычаев и в некоторые периоды развития социума — религиозных норм*.

* Как утверждает В.М. Вундт, «первоначально все социальные нравы имели религиозный характер в силу того всепроникающего значения, которое вообще имеет религия в жизни примитивных обществ. С течением времени религиозное значение исчезало, а обычай сохранялся, служа уже другим целям. Так, например, теперешние поминальные обеды являются остатком прежней жертвы, приносимой духу умершего и др.» (цит. по: [10, с. 64]).

Не совсем корректно отождествлять нравственные нормы с нравами как социальным регулятором, поскольку содержание понятия «нравственная норма» гораздо шире содержания понятия нравов и включает также нормы индивидуальной морали, некоторые нормы обычаев и т. д. В таком случае, допущенное сужение понимания нравственных норм приводит к неверному пониманию природы нравов.

Так, с точки зрения В.М. Хвостова, нравы — это «сложившиеся в человеческом обществе правила, которые, подобно юридическим нормам, также имеют целью регулировать внешние поступки людей, обеспечить в обществе такое поведение его членов, которое было бы согласно с социальным идеалом» [10, с. 62].

При этом следует отметить, что социальный идеал может быть как у общества в целом, так и у отдельной социальной группы. При этом социальный идеал отдельных групп может войти в конфронтацию с социальным идеалом общества в целом. Наглядным примером этого может являться поведение цыган в Европе в XVII—XIX веках. Таборный образ жизни большинства цыган и иные их нравы не сочетались с нравами большинства жителей европейских государств (проживание в населенных пунктах, принадлежность к экономическим группам — цехам, общинам и т. д.). Более того, зачастую они противоречили и законодательству отдельных государств, что приводило к возникновению юридической ответственности за деяния, которые соответствовали нравам данной этнической группы.

В таком случае, очевидно, что нравы не могут в полной мере отождествляться с социальным обычаем, однако, должны рассматриваться как явление, имеющее в своей основе стереотипизационную составляющую.

Таким образом, следует полагать, что нравы — это применяемый в условиях конкретного сообщества людей, основанный на неоднократном, однообразном повторении имеющего морально-нравственный окрас стереотипа поведения (социальной нормы), относительно устойчивый, стихийно возникающий, иррациональный, имманентно связанный с морально-этической оценкой жизненного опыта субъекта регулятор социального поведения, опирающийся, как правило, на силу общественного мнения.

При этом нравы предстают перед нами не как «монолитное», «структурированное» явление, а в своем видовом многообразии. Следует отметить, что вопрос о классификационном подразделении нравов является достаточно традиционным для юридической науки, хотя и остается дискуссионным и сравнительно малоизученным (с точки зрения их системного понимания).

Выдающийся исследователь Рудольф фон Иеринг предлагал следующую классификацию нравов.

Во-первых, это нравы, налагающие обязанность к известного рода экономическим предоставлениям. Так, при известных обстоятельствах мы обязаны делать подарки (свадьбы, крестины); иногда мы обязаны уплачивать вознаграждение, которого по закону нельзя взыскать (долг из игры, дача на чай); в некоторых случаях для нас возникает социальная обязанность принимать и угощать посетителей (представительство высокопоставленного чиновника) и т. д.

Во-вторых, это нравы, налагающие обязанность к личному поведению известного рода. Например, нравы, относящиеся к покрою платья. Несмотря на то, что исчезли многие покрои платья сословного характера, определенные различия все же имеются: например, различный покрой мужского и женского платья; форма государственных служащих, духовных лиц и т. д. (цит. по: [10, с. 65—66]).

Следует отметить, что такой подход нельзя считать в достаточной мере полным. Классификация нравов, предложенная Рудольфом фон Иерингом, не позволяет включить те нравы, которые связаны с регулированием социального поведения в условиях семейных или родственных групп (почитание главы рода, рассаживание за семейным столом и т. д.), или, например, нравы, связанные с проявлением взаимоотношений между поколениями в условиях общества (особые формы уважения старшего поколения или заботы о детях). Очевидно, что такие проявления нравов имеют зачастую правовое значение.

А.В. Поляков и Е.В. Тимошина относят к нравственным нормам (нравам) нормы этикета: правила поведения за столом, правила вежливости в общении, правила взаимоотношений между старшими и младшими, а также некторые обычаи, например, обычай гостеприимства [6, с. 329].

Полагаем, что в данном случае авторы пытаются отождествить иные социальные регуляторы, имеющие нравственную природу, с собственно нравами. Этот подход, на наш взгляд, ошибочен, поскольку нравы являются

общественными регуляторами и реализуются в рамках широких социальных групп. В то же время остальные, приведенные авторами правила имеют нравственный характер, но проявляются главным образом в контексте персонифицированного поведения конкретных индивидуумов.

В современной науке присутствуют и иные подходы к классификации нравов, предлагающие более развернутые варианты деления данного социального регулятора.

Так, А.Ю. Кужеков выделяет три классификации нравов.

По степени обобщения поведения предлагает разделять нравы на две категории: нормативные (содержащие в той, или иной степени элементы стандартизации общественных отношений) и индивидуальные нравы (присущие конкретному индивиду квазиправила и квазиприципы). При этом нормативные нравы он, в свою очередь, подразделяет на гипернравы (предельно общие, концептуальные модели социальных взаимосвязей, определяющие направление их регулирования (например, жесткие тюремные нравы) и нравы-правила поведения (модели, стандарты, образцы обычного поведения, сложившегося и доминирующего в определенной социальной общности на основе представлений о добре-зле, справедливости-несправедливости). Иными словами, нравы-правила — это специфические нормы поведения, а гипернравы — это исходные установки, начала. При этом гипернравы нормами в полном объеме не являются, так как не обладают некоторыми их обязательными признаками (например, наличие четкого стереотипа поведения в виде последовательных операций и деяний). Вместе с тем они обладают некоторыми свойствами нормативности, например, определяют направление регулирования или являются основанием для формирования нравов-правил поведения.

В рамках данной классификации А.Ю. Кужековым рассматривается классификационная модель нравов, действующих в пенитенциарной системе. Нормативные нравы сотрудников подразделяются на гипернравы и нравы-правила. Гипернравы состоят из макронорм — нравственных максим (например, «начальник всегда прав» или «осужденный — враг сотрудника» и др.). Нравы-правила — это конкретные нормы, которые соприкасаются и даже совпадают с правом и иными социальными нормами. Эти нравы можно подразделить следующим образом: 1) нравы, регламентирующие отношения «сотрудник—осужденный»; 2) нравы, устанавливающие взаимоотношения между сотрудниками. Структура нравов осужденных к лишению свободы подобна структуре нравов сотрудников и также включает гипернравы (нравственные максимы) (например, «не жалей, не бойся, не проси») и нравы-правила, состоящие из следующих видов: 1) криминальные нравы, регулирующие взаимодействие субъектов пенитенциарных отношений с обществом и системой правоохранительных органов; 2) криминальные нравы, предписывающие разделение субъектов пенитенциарных отношений на неформальные категории и устанавливающие правила поведения с лицами, не являющимися членами преступного мира; 3) криминальные нравы, регулирующие внутрисистемные взаимосвязи субъектов пенитенциарных отношений [3, с. 11—12].

Очевидно, такой подход, имеющий, конечно, рациональное зерно, вряд ли можно назвать обоснованным. Думается, что автор путает нравы с индивидуальной нравственностью. Последняя может быть присуща конкретному лицу и формироваться на основе его индивидуальных переживаний, становления как личности, оценки жизненного опыта. Однако нравы как социальный регулятор, как уже было определено нами ранее, есть явления не индивидуальные, а социальные, то есть присущи не отдельным индивидуумам, а социальным общностям (народам, нациям, диаспорам и т. д.), в рамках деятельности которых они формируются, входят в привычку, передаются вместе с накопленным культурным опытом соответствующей социальной группы будущим поколениям. Нравы не могут быть индивидуальными. Сознание каждого индивидуума может оценивать те или иные нравы с точки зрения собственного этического идеала, хотя, это должно рассматриваться как персональный морально-нравстенный регулятор, а не как нравы. От того, что конкретное лицо станет считать те или иные нравы неподходящими для него лично, вряд ли произойдет изменение общего действия нравов в рамках всего сообщества. В таком случае, если индивидуальные нравы не существуют в силу природы данного социального регулятора, предложенная классификация не имеет смысла.

Второе основание классификации нравов, предложенное А.Ю. Кужековым, определяет в

качестве основания классификационного деления социальную принадлежность.

По этому основанию нравы дифференцируются на нравы отдельных социальных групп (например, нравы работников уголовно-исполнительной системы, нравы молодежи и т. д.); нравы пространственно или хронологически определенных социальных образований (например, нравы Востока, нравы дворянского общества определенного периода и т. д.); нравы, бытующие в определенных сферах жизнедеятельности общества (например, нравы в политике, экономике и др.).

Полагаем, данный подход оправдан и имеет существенное значение как для понимания природы нравов, так и для правого понимания указанного явления.

Наконец, третьим основанием классификации, предложенной А.Ю. Кужековым, является связь нравов с правом. Здесь, по его мнению, следует различать интеграционные (совпадающие с требованиями правовых норм), дополняющие (не противоречащие праву) и конфликтные (противоречащие правовым предписаниям) нравы [3, с. 10, 65—66].

Очевидно, данный подход может рассматриваться как справедливый, поскольку государство по-разному относится к тем или иным нравам, присущим обществу, некоторые из них поощряет, действие других пытается прекратить или минимизировать. Так, в условиях религиозной правовой системы всецело поощряются нравы религиозно-духовного характера. В отдельных государствах наблюдается создание правовых норм, направленных на реализацию в рамках нравов таких качеств, как трудолюбие, личная гигиена, отношение к прекрасному. Например, во Франции при расчете минимальной потребительской корзины учитываются расходы на приобретение нескольких видов цветов и парфюмерии. Обоснованием этому являются нравы французов, считающих невозможным нормальную жизнедеятельность человека без возможности наслаждаться видом и запахом цветов [7].

С другими нравами государству приходится бороться. В данном случае можно вспомнить опыт Петра I, пытавшегося правовыми средствами насадить в России европейские нравы, в том числе в рамках борьбы с такими нравами, как обязательное ношение бород.

Следует отметить, что помимо уже рассмотренных в юридической литературе предлагаются и иные классификации нравов.

Так, по соответствию моральным установкам, господствующим в обществе, нравы подразделяют на добрые и недобрые (дурные, подлые и т. п.). При этом, как уже указывалось выше, добрые нравы, как правило, защищаются правом. Следует отметить, что в обществе нравы обычно соответствуют требованиям морали и нравственности, либо хотя бы имеют нейтральный к ним характер. Таким образом, абсолютное большинство нравов можно признать добрыми. Появление категории недобрых нравов связано либо с устареванием нравов, либо с действием нравов отдельных социальных групп. В первом случае речь может идти о случаях, когда нравы, передаваемые как элемент исторического опыта народа, отражение культурно-нравственных аспектов традиционного образа жизни сообществ людей, с течением времени входят в диссонанс с моралью, соответствующей новым социальным, экономическим, религиозно-политическим реалиям.

Во втором случае мы имеем дело с нравами отдельных, как правило, строго локализованных национально-этнических (отдельные диаспоры) или религиозных групп (представители сект или локальных религиозных течений). Нравы указанных общностей могут противоречить и праву государству, в котором они распространены, и нравам иных социальных групп данного государства. Примером могут служить нравы цыган в средневековой Европе или нравы первохристианских общин (сект) в Римской империи.

Еще одним основанием классификационного деления нравов является отношение к религии. В таком случае нравы подразделяются на светские и религиозные. Такое деление справедливо, однако, имеет юридическое значение только в контексте анализа религиозно-традиционных правовых систем. В противном случае религиозные нравы могут рассматриваться государством исключительно наряду со всеми иными разновидностями нравов.

На наш взгляд, правовое значение имеет лишь одна классификация, которая может рассматриваться в качестве базиса для анализа нравов. Это разделение нравов на имеющие нормативно-правовое значение (упомянутые в нормативных правовых актах, актах правоприменения) и юридически нейтральные нравы, на которые не распространяется действие права.

Первая категория может быть разделена на два вида в зависимости от степени влияния

права на соответствующий нрав: прямые (когда право прямо поддерживает те или иные нравы или прямо противодействует им) и косвенные (когда правовому регулированию подвергаются общественные отношения, в социальном регулировании которых задействованы нравы).

Наконец, с точки зрения направленности взаимодействия права и нравов нравы, имеющие нормативно-правовое значение, могут быть разделены на «позитивные», которые право обеспечивает дополнительной защитой и которым гарантирует государственную поддержку, и «негативные», по отношению к которым право занимает отрицательную позицию и стремится к их искоренению или минимизации.

Полагаем, что такое классификационное деление в наибольшей мере соответствует современным представлением о взаимодействии права и нравов, а также отвечает целям теоретико-правового анализа проблем применения социальных регуляторов общественных отношений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Байбурин А.К., Топорков А.Л.* У истоков этикета : этнографические очерки / отв. ред. Б.Н. Путилов. Л. : Наука. Ленингр. отд-ние, 1990. 68 с.

2. *Зюков А.М.* Кровная месть: внеправовой обычай и государственно-правовая политика. Владимир: ИП Журавлева, 2009. 160 с.

3. *Кужеков А.Ю.* Право и нравы: на примере регулирования отношений, складывающихся в пенитенциарных учреждениях : дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2009. 207 с.

4. *Куломзин А.Н.* Пережитое // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 204. Л. 107.

5. *Ожегов С.Н., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка : около 80000 слов и фразеологических выражений / Рос. акад. наук ; Рос. фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М. : АЗЪ, 1994. 908 с.

6. *Поляков А.В., Тимошина Е.В.* Общая теория права : учебник. СПб. : Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. 472 с.

7. *Скрипка С.* Потребительская корзина — нормы для военнопленных, установленные государством? // События. 2013. 1 марта.

8. Словарь по этике / отв. ред. И.С. Кон. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Политиздат, 1981. 430 с.

9. Французский гражданский кодекс 1804 года. С позднейшими изменениями до 1939 года / пер. И.С. Перетерского. М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1941. 471 с.

10. *Хвостов. В.М.* Общая теория права. Элементарный очерк. 6-е изд., испр. и доп. М. : Тип. Вильде, 1914. 147 с.

Л.Ю. Черняк, кандидат юридических наук

Правила международной вежливости как социальный и правовой регулятор общественных отношений

Статья посвящена исследованию понятия «международная вежливость» и соотношению его с понятиями «дипломатический этикет», «международное обыкновение». Рассматриваются существующие в науке подходы к пониманию международной вежливости и влияние данного института на правоприменительную практику.

Ключевые слова: *международная вежливость; дипломатический этикет; международное обыкновение; международное регулирование.*

Вежливость — это самый
драгоценный камень.
Красота без вежливости —
это сад без цветов.

Буддакарита

Современная международная правовая регламентация общественных отношений связана не только с практикой заключения двусторонних и многосторонних договоров, но и со специфическим регулированием, осуществляемым принципами международного права, нормами международного протокола, международным этикетом и правилами международной вежливости.

Правила международной вежливости (*comitas gentium* — лат.) относят к одной из форм социального регулирования, основанной на стереотипизации социального поведения.

Обычно под международной вежливостью понимают не обладающие юридической силой правила доброжелательности, корректности, сдержанности, внимания, взаимного уважения [9, с. 19] участников международного общения [7, с. 197].

При этом вопрос о юридической природе международной вежливости относится в юридической науке к числу дискуссионных. Условно можно выделить четыре основных подхода к пониманию природы данного явления.

Согласно первому из них *международная вежливость отождествляется с международным обыкновением.*

Так, И.В. Гетьман-Павлова указывает, что «принцип международной вежливости — это международно-правовое обыкновение, не являющееся правовой нормой» [4, с. 14].

Подобной позиции придерживаются Д.Г. Самхарадзе и Е.В. Ермакова, которые относят правила международной вежливости (наряду с дипломатическим протоколом и дипломатическим этикетом) к международным обыкновениям (см. подробнее: [12, с. 101—111; 5, с. 20]).

Такой подход, на наш взгляд, не позволяет с точностью определить природу международной вежливости. В случае если ее рассматривать как международно-правовое обыкновение, возникает вопрос о критериях разграничения данной категории и иных международно-правовых обыкновений, что весьма проблематично.

Так, в науке высказана точка зрения о том, что международная вежливость была первой стадией эволюции дипломатического протокола как регулятивного института, который в своем генезисе переживает три стадии. Начинаясь как элементарное правило международной вежливости, после многократного повторения переходит в разряд международного обыкновения, а в случае нормативно-правовой фиксации для наиболее значимых общественных отношений (как правило, в международно-правовом договоре) превращается в международно-правовой обычай. Тем самым утрачивает свое первоначальное значение как нормы международной вежливости, поскольку на первое место выходит не этический (этико-моральный) аспект данного правила поведения, а привычка и последующая строгая фиксация конкретного правила поведения [14, с. 120].

Кроме того, полагаем, что уязвимость позиции отождествления международной вежливости с международным обыкновением связана с тем, что социальные нормы, обладая рядом общих черт (в силу того, что каждое из указанных выше понятий связано с разумностью, целесообразностью, проверенностью и практичностью определенного поведения, удобством применения того или иного поведенческого стереотипа), вместе с тем имеют весьма существенные различия.

Так, международное обыкновение (*usage*) как «не обладающая юридической силой международная норма, складывающаяся непосредственно в отношениях государств в результате подтверждения практикой» [7, с. 195], связано с вошедшим в привычку постоянным единообразным повторением в течение длительного времени какого-либо фактического отношения. Основанием его использования является, во-первых, изначальная рациональность данного варианта поведения, во-вторых, его многократное повторение. Авторитет обыкновения, как и обычая, в конечном счете опирается на формулу: так поступали все и всегда, поэтому *non recedendum a communi odservanti*[*]. Соответственно, у субъектов международного права побудительными мотивами применять международное обыкновение служит привычка, т. е. длительность и единообразие применения того или иного стереотипизированного правила поведения.

Международная вежливость основана на морально-этических и политических нормах. Таким образом, побудительными мотивами применять правила вежливости служит желание установить дружественные, уважительные отношения между субъектами международного права. Когда идет речь о международной вежливости, нельзя говорить о формировании привычки определенного социального поведения в качестве основания ее реализации. Государства придерживаются правил международной вежливости, опираясь исключительно на собственные представления о целесообразности формирования с конкретными государствами определенного уровня доверительности в отношениях. Основным критерием, таким образом, является рациональный расчет и следование национальным политическим интересам.

Соответственно, если содержательным (внутренним) аспектом международной вежливости выступает корректность в отношениях между субъектами международного общения, то внешне международная вежливость выражена в форме привычки следования определенным стандартам поведения. Государства рационализируют использование или не-использование правил вежливости, однако сама форма этих правил определяется как некоторое привычное поведение государств либо их представителей. Решая проявить вежливость, государства выбирают, как правило, ту ее форму, которая уже давно сложилась в международном праве (при поднятии государственных флагов, исполнении гимна, проведении международных встреч и т. д.).

При этом следует отметить, что правила международной вежливости могут трансформироваться в обычай. Так, например, Д. Вуд и Ж. Сарре считают, что «правила международной вежливости породили обычай, называемый «поочередное старшинство» (*L'alternat* — фр.), согласно которому при подписании международных актов каждому государству-участнику предоставляется право занять в порядке ротации почетное место[**].

В соответствии со вторым подходом *международная вежливость отождествляется с международной моралью*[***].

[*] Не следует отступать от того, что всеми соблюдается (пер. с лат.).

[**] Это означает, что когда документы сформулированы окончательно, первое место в списке участвующих держав поочередно предоставляется каждому из подписывающих государств. Уполномоченный очередного государства передвигается к самому началу списка и ставит свою подпись на почетном месте, т. е. слева, если имена подписывающих государств располагаются в строчку, сверху либо в колонку. Каждое государство получает подписанный оригинал соглашения, на котором первым стоит его наименование. Такая процедура обычно не применяется при подписании многосторонних актов, поскольку теперь подписывают один оригинал таких документов. Другие уполномоченные ставят свои подписи в согласованном ранее порядке. Такой порядок должен точно соблюдаться в ратификационных грамотах, официальных сообщениях об обмене ратификационными грамотами, а также в момент официальной публикации соглашений. Следует заметить, что в зависимости от языка, на котором составлено соглашение, алфавитный порядок государств может значительно меняться. Вот почему по французскому алфавиту Соединенные Штаты в разные времена относились то к букве «E» (Etats–Unis), то к «A» (Amerique), в то время как в английском они стояли под буквой «U» (United States) вместе с Великобританией (United Kingdom) и СССР (USSR). Иногда порядок перечисления государств определяется жребием. В последнее время придерживаются практики расположения стран в алфавитном порядке по написанию наименований этих стран в их национальных языках (Европейские сообщества) [3, с. 255].

[***] См. например, позицию Л.Н. Анисимова [1, с. 34].

Представляется, что данный подход не совсем корректен, поскольку нормы международной вежливости, наряду с моральной (этической) составляющей, содержат и политический элемент, который в большей степени соотносится с рациональным (политически обусловленным) выбором государств, а не со следованием моральным принципам.

Здесь можно согласиться с Р. Иерингом, утверждавшим, что императив вежливости гласит *кажись*, а императив морали — *будь* (цит. по: [13, с. 69]).

С точки зрения морали, имеет значение не только внешняя сторона поступка (нормы приличия), но и внутренний мотив, побудивший совершить тот или иной поступок. И этот мотив должен отвечать моральному императиву, совести.

Для вежливости характерно то, что внешняя сторона поступка (форма его совершения) соответствует моральным принципам и установкам, в то время как внутренний мотив его совершения всегда продиктован политическими, а не моральными установками.

Так, например, в 1891 г. французская эскадра под командованием адмирала Жервэ совершила беспрецедентный визит в русскую военно-морскую базу Кронштадт, во время которого император Александр III, стоя на палубе одного из французских кораблей, выслушал революционную «Марсельезу» [22, p. 239]. При этом гимн исполнялся без слов, поскольку слова «Марсельезы» имели ярко выраженное революционное и контрмонархическое содержание, и исполнение текста гимна в данном случае было бы неполиткорректным, так как рознилось бы с нормами морали. Однако найденный выход не до конца соответствовал правилам международной вежливости, требовавшей равного отношения к гимнам двух государств.

Представители третьего подхода *связывают международную вежливость с таким понятием, как дипломатический этикет.*

В частности, данные понятия рассматриваются как тождественные в работах Ф.Ш. Лариной, которая полагает, что вежливость и этикет — это взаимосвязанные понятия, имеющие общую цель регулирования межгосударственных отношений [6, с. 12].

Сходной позиции придерживается П.Ф. Лядов, полагающий, что международная вежливость — это «совокупность общепринятых в международном общении правил этикета, почтительного, уважительного отношения к государству и его официальным представителям» [8, с. 126].

Данные понятия, на наш взгляд, некорректно отождествлять, поскольку этикет как негласный стандарт общения, принятый людьми и являющийся определенным эталоном действий в реальных ситуациях, формируется на морально-этических основаниях, а международная вежливость — на морально-этических и политических основаниях.

При этом следует отметить, что нормы международной вежливости в случае их укоренения и многократного использования в международной практике закладываются в основу дипломатического этикета, существенно меняя природу своего действия.

Применение дипломатического этикета не зависит от желания или нежелания государства упрочить добрососедские, дружественные отношения с иными государствами, а скорее является элементарной необходимостью в силу привычности таких действий в международных отношениях. Нарушения правил дипломатического этикета могут повлечь ответные действия не только со стороны государства, в отношении которого они не были реализованы, но и от третьих государств, отмечающих недипломатичный характер действий государства, нарушившего дипломатический этикет. В случае нарушения правил международной вежливости ответная реакция возможна лишь со стороны государства, в отношении которого не был реализован принцип дипломатической вежливости.

Какие-либо действия либо даже комментарии со стороны третьих государств могут трактоваться как вмешательство, противоречащее принципам международного права.

Кроме того, следует отметить, что некоторые аспекты международной вежливости не имеют к дипломатическому этикету никакого отношения в силу ограниченности сферы действия последнего. Так, добровольное признание государством легальности нормативных правовых и правоприменительных актов зарубежных государств (рассматривается как международная вежливость) не имеет каких-либо сходных аналогов в дипломатическом этикете.

Дипломатический этикет, таким образом, гораздо ближе к международному обыкновению, чем международная вежливость

Представители четвертого подхода полагают, что *категория «международная вежливость» близка к политическим нормам и морали*, например, таким ее правилам, как взаимное уважение, умеренность, сдержанность [7, с. 198].

Морально-этический аспект международной вежливости выражается в уважении к иностранному праву [10, с. 88], учете интересов других государств при осуществлении собственной политики [7, с. 105] и недопущении никаких оскорбительных действий в отношении других государств, их представителей, государственных символов [2, с. 28].

Так, в решении Апелляционного Суда Великобритании от 12 мая 1921 г. по делу «А. М. Лютер против Д. Сегора» (*A. M. Luther v. James Sagor*) судья Томас Эдвард Скраттон (*Thomas Edward Scrutton*) отметил, что британские суды не вправе подвергать дополнительному анализу судебные акты зарубежных судов в случае, если правительства данных государств признаны правительством Великобритании, поскольку такие проверки противоречили бы международной вежливости [24, p. 13]. При этом следует отметить, что реализация международной вежливости во многом зависит от того, насколько государство-оппонент готово придерживаться таких же правил в своем поведении по отношению к данному субъекту. Можно согласиться с мнением П.Ф. Лядова о том, что «корректность, сдержанность, доброжелательность и взаимное уважение — вот что характеризует правила международной вежливости в отношениях между суверенными независимыми государствами и их представителями» [8, с. 126].

Политический аспект международной вежливости заключается в том, что соблюдение правил международной вежливости служит средством для обеспечения нормальных политических отношений между конкретными государствами.

Подобной позиции придерживается И.И. Лукашук. Он отмечает, что проявление вежливости напрямую связано с политическими отношениями, складывающимися между конкретными странами, «чем лучше эти отношения, тем шире возможности вежливости» [7, с. 105].

Государства строго соблюдают сложившиеся правила международной вежливости, за исключением случаев, когда соблюдение таких правил противоречит интересам государства, т. е. не соответствует приоритетным политическим задачам государства. Таким образом, цель соблюдения правил международной вежливости — это поддержание определенного баланса отношений между субъектами международного общения исходя из целесообразности, выгоды, приоритетов, целей и задач, которые преследует конкретный субъект международного права, политико-экономическое положение которого позволяет или не позволяет диктовать собственные условия.

Как подчеркивает Л.Н. Анисимов, «все зависит от внешнеполитических целей, которых добивается то или иное государство или, скажем, международная организация. Например, в международной протокольной практике принято отмечать национальные праздники государств. Характер и объем проводимых по этому случаю мероприятий зависит от состояния политических, культурных и иных отношений между государствами» [1, с. 35]. Такой подход можно считать приемлемым и оправданным, поскольку международная вежливость не является однозначно обязательной для государства, а входит лишь в арсенал возможных средств обеспечения международного общения.

В контексте понимания международной вежливости следует отметить высказывание Д.Е. Чилдресса III, который пишет, что в рамках подхода, принятого Верховным Судом США, под международной вежливостью понимают «признание, которое одна нация позволяет на своей территории в отношении законодательных, исполнительных или судебных актов другой нации, с должным учетом как международных долга и удобства, так и права своих собственных граждан или других лиц, которые находятся под защитой законов собственного государства» [17, p. 13–14]. Следует полагать, данная позиция является достаточно обоснованной. Международная вежливость имеет пределы, связанные с недопустимостью для государства поступаться собственными интересами в угоду дружественным отношениям с иностранными государствами.

Для того чтобы дать наиболее полное определение международной вежливости, необходимо проанализировать основные признаки данного понятия.

1. *Международная вежливость — это совокупность социальных норм.* Действительно, международная вежливость представляет собой достаточно сложную совокупность правил поведения, связанных с общением государств между собой. При этом данные правила не имеют строгой правовой регламентации, а их содержание основано на выработанной столетиями привычной практики межгосударственного диалога.

2. *Международная вежливость оформляется в специфический институт международного права.* Здесь можно согласиться с И.И. Лукашуком, утверждающим, что «вежливости принадлежит существенная роль в регулировании

межгосударственных отношений» [7, с. 104].

Так, например, на основе международной вежливости строится дипломатический протокол как совокупность общепринятых правил, традиций и условностей, соблюдаемых правительствами, ведомствами иностранных дел и официальными лицами в международном общении. Кроме того, вежливость имеет большое значение в решении проблемы экстерриториального действия законов и др.

3. *Международная вежливость — это правила поведения, которые складываются в результате международного общения.* Как мы уже указывали ранее, содержание правил международной вежливости было выработано благодаря длительному общению между государствами, в ходе которого сложились и вошли в привычку такие правила, которые подчеркивали бы равенство государств, их суверенный характер, уважение интересов государств.

4. *Правила международной вежливости — это акты добрососедства, дружелюбия, гостеприимства, подчеркнутого уважения к символам государственности и суверенитета, предоставления льгот, привилегий и услуг иностранным государствам и их гражданам.* Как подчеркивает Л.Н. Анисимов, «уважительное отношение государств друг к другу, их официальным представителям, другим народам, символам суверенитета (флагу, гербу, гимну) способствует созданию атмосферы доверия и доброжелательности, укреплению сотрудничества между государствами и другими субъектами международного права» [1, с. 34]. Аналогичную позицию занимает П.Ф. Лядов, который считает, что «международная вежливость касается всего, что символизирует или представляет государство. Правила международной вежливости диктуют определенное протокольное отношение к символам суверенитета государства (название страны, национальный праздник, флаг, герб, гимн), требуют соответствующего почтительного отношения к руководителям государства и его дипломатическим представителям, регламентируют протокольные формы реагирования на важные события в межгосударственных отношениях, протокольные формулы дипломатической переписки, обращений и приветствий. На правилах международной вежливости основаны также некоторые льготы и привилегии, предоставляемые дипломатическим и консульским представительствам иностранных государств» [8, с. 126].

5. *Международная вежливость — это социальные нормы, не обладающие юридической (общеобязательной) силой.* Однако, «как свидетельствует международная протокольная практика, государства и дипломаты стремятся соблюдать их» [2, с. 28]. И более того, «государства настаивают на применении норм вежливости» [7, с. 104].

Вопрос об обязательной силе вежливости неоднократно возникал в национальной судебной практике, поскольку правила применения правовых актов иностранного государства в значительной мере регулируются не правом, а вежливостью.

Так, по мнению Верховного Суда США, вежливость не является абсолютно обязательной, но вместе с тем это не просто вежливость и благожелательность. Вежливость нельзя игнорировать, за исключением тех случаев, когда ее применение будет противоречить интересам государства. Аналогичную позицию занимают суды и некоторых других государств, в частности Японии. При этом важно помнить, что суды Великобритании и США на протяжении долгого времени практически отождествляли вежливость и международное право [20, p. 134].

Несоблюдение норм вежливости может вызвать ответную реакцию, обычно в форме протеста, но применяются и иные ответные меры. Известно, что реторсия как раз и представляет собой ответные меры на недружелюбные, хотя и не выходящие за рамки права действия [7, с. 104].

Как полагает И.И. Лукашук, «отсутствие у вежливости юридически обязательной силы нередко изображают как ее недостаток. Однако опыт свидетельствует, что в этом следует видеть смысл ее существования. Благодаря этому ее нормы способны регулировать такие отношения, для которых международное право непригодно» [7, с. 105].

Здесь можно согласиться с Х. Бломайером (*H. Blomeyer*), который утверждает, что «возникновение многих норм вежливости оказалось вообще возможным в результате того, что предоставляющее в соответствии с ними определенные блага государство может быть уверено в том, что пользующееся этими благами государство не сможет предъявить на них юридические требования» [16, s. 302].

6. *В понятие «международная вежливость» включаются два основных элемента: морально-этический и политический.* Международная

вежливость — это совокупность правил доброжелательности, корректности, сдержанности, внимания, взаимного уважения участников международного общения.

7. *Международная вежливость — это взаимность реализации правил международной вежливости между сотрудничающими субъектами международного права.* Для поддержания нормальных отношений между субъектами международного права необходимо соблюдение правил международной вежливости. Проявление вежливости со стороны одного субъекта международного права в отношении другого субъекта международного права прямо не предполагает взаимности. Однако несоблюдение или явное нарушение правил вежливости ведет к нарушению баланса отношений, сложившихся между субъектами международного права, и отказу в оказании возможной услуги со стороны данного субъекта международного права.

В науке вызывает споры такой признак международной вежливости, как взаимность.

Одни авторы указывают, что «международная вежливость может иметь место там, где есть взаимность» [10, с. 95]. Например, в английском праве международная вежливость (*comity*), по свидетельству А.К. Кана (*A.K. Kahn*), толкуется как «взаимная обходительность» [18, p. 32–33].

Некоторые ученые настаивают на том, что «понятие международной вежливости связано с понятием взаимности, но это не тождественные категории. <...> Проявление международной вежливости не презюмирует аналогичных ответных действий и не сопровождается требованием взаимности. Отказ от соблюдения международной вежливости не может расцениваться как недружественный акт, служить основанием для реторсий или репрессалий» [4, с. 14]. Вместе с тем «при отсутствии специального международного соглашения о правовой помощи государство вправе рассчитывать на оказание помощи на основе взаимности в порядке международной вежливости. Если государство без достаточных оснований отказывает другому государству в оказании правовой помощи, такой отказ представляет собой нарушение принципа международной вежливости» [Там же].

Соответственно, нормы международной вежливости, не являясь юридически обязательными правилами поведения, вместе с тем обладают морально-политической обязательной силой для их выполнения государствами.

Из сказанного можно сделать вывод, что международная вежливость — это совокупность правил поведения государств, участвующих в международном общении, которые применяются на началах взаимности или по желанию того или иного государства. Так, в Японии разрешение на посещение иностранных граждан, находящихся в заключении, при отсутствии договора может быть предоставлено только в порядке международной вежливости [19, p. 123].

В самом общем виде международная вежливость представляет собой акты добрососедства, дружелюбия, гостеприимства, подчеркнутого уважения, предоставления льгот, привилегий и услуг иностранным государствам и их гражданам* не в силу требований международно-правовых норм**, а по доброй воле.

Таким образом, чаще всего международная вежливость выражена в совокупности общепринятых в международной практике правил этикета, почтительности и уважения, соблюдаемых в межгосударственных отношениях. Нарушение международной вежливости, особенно преднамеренное, рассматривается как нанесение ущерба престижу и авторитету государства.

Особое значение в рамках анализа международной вежливости как регулятора социального поведения приобретает вопрос о ее соотношении с правом.

Правила международной вежливости требуют, чтобы государства уважали иностранное право. Более того, принцип международной вежливости был предпосылкой применения иностранного права на территории иного государства.

Как отмечает Ж.Р. Пауль, международная вежливость стала правилом, которое обязывает суды применять иностранное право в определенных обстоятельствах [21, p. 20]. В данном случае очевидно, что применение иностранного права не является абсолютным. Государство придерживается критериев международной вежливости только в случае, если это не причиняет ущерба его приоритетным

* Сходное определение международной вежливости дает Ф.Ш. Ларина. Она полагает, что международная вежливость (этикет) — это «правила доброжелательности, корректности, сдержанности, внимания, взаимного уважения участников международного общения» [6, с. 12].

** Подобной позиции придерживается, в частности, И.В. Гетьман-Павлова, которая утверждает, что международная вежливость – это «взаимность, не закрепленная в договоре или законе» [4, с. 14].

политическим планам и интересам.

О.В. Новикова, исходя из практики английского судопроизводства, считает, что влияние принципа международной вежливости на английский публичный порядок «имеет двойственный характер. С одной стороны, английские суды признают норму права другого государства столь же справедливой, обоснованной и действенной, сколь и собственное право. С другой стороны, считается, что ни одно требование международной вежливости не обязывает судью оказывать трансграничное содействие другому государству в выполнении его внутренних целей» [11, с. 19].

В частности, как отмечает И.И. Лукашук, «вежливость имеет значение при осуществлении чисто правовых отношений. Например, это оказание правовой помощи при отсутствии соответствующих договоров, информация о международно-правовых акциях, предоставляемая не участвующим, но так или иначе заинтересованным государствам. Вежливость также требует, чтобы решение вопроса об утверждении подписанного договора не затягивалось без достаточных оснований. В общем можно сказать, что вежливость служит специфическим смазочным материалом в сложном механизме регулирования международных отношений» [7, с. 105].

Нормы права и вежливости взаимодействуют. В процессе создания и осуществления норм права соблюдаются нормы вежливости. При этом стоит обратить внимание на то, что иногда достаточно сложно провести четкую грань между нормами международного права и международной вежливостью.

Так, в англо-американской судебной практике понятие «международная вежливость» используется в смысле «общения народов», «взаимной обходительности» и «доброй воли». Английские и американские суды часто ссылаются на «международную вежливость» (*comity*) в тех случаях, когда правильнее было бы применить термин «международное право». Например, в судебных решениях говорится, что судебный иммунитет главы государства и дипломатов вытекает из *comity*.

Кроме того, «известны случаи, когда норма вежливости становится нормой права в результате признания за ней юридической силы. Бывают и случаи превращения нормы права в норму вежливости» [7, с. 198].

Важно также учитывать то, что нормы вежливости, как правило, соблюдаются в процессе создания и осуществления норм права. Вместе с тем примат принадлежит праву. Так, в своем решении от 27 сентября 1988 г. Суд Евросоюза указал, что «поскольку юрисдикция Сообщества не противоречит международному праву, то нельзя говорить, что нарушена вежливость» [23, p. 367].

Так называемое внедоговорное оказание правовой помощи больше основывается на международной вежливости. Запрашиваемое государство оказывает по просьбе правовую помощь в ожидании, что обратившееся за помощью государство поступит таким же образом.

Однако Х. Шак полагает, что «представление о взаимности в данном случае, тем не менее, нельзя ставить на один уровень с более строгим требованием обеспечения взаимности, так как с его помощью нельзя принудить иностранные государства к сотрудничеству. Правовая помощь оказывается до тех пор, пока обращающееся за помощью государство не отказывает в выполнении просьб об оказании правовой помощи при обращении к нему» [15, с. 81].

Таким образом, международная вежливость является специфическим социальным регулятором общественных отношений в рамках международного сотрудничества государств и международных организаций. Она основывается на разумном желании государств устанавливать доверительные и дружественные отношения друг с другом, и опосредована конкретными политическими целями и интересами, достижение которых более вероятно в случае уважительного общения между государствами.

При этом содержание международной вежливости, те конкретные «формулы», которые реализуют государства в рамках взаимодействия, основываются на вошедших в привычку, многократно повторенных действиях государств по взаимному уважению интересов друг друга.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Анисимов Л.Н.* Природа норм международного права // Ленинградский юридический журнал. 2010. № 3 (21).

2. *Борунков А.Ф.* Дипломатический протокол в России. 3-е изд., доп. М., 2007.

3. *Вуд Д., Сарре Ж.* Дипломатический церемониал и протокол: принципы, процедура и практика. М. : Прогресс, 1976.

4. *Гетьман-Павлова И.В.* Международное частное право : краткий курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011.

5. *Ермакова Е.В.* Правовой обычай как форма закрепления правовых норм в международном праве // Вектор науки ТГУ. Серия: Юрид. науки. 2012. № 3 (10).

6. *Ларина Ф.Ш.* Дипломатический протокол в праве внешних сношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2008.

7. *Лукашук И.И.* Международное право. Общая часть : учеб. для студ. юрид. фак. и вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008.

8. *Лядов П.Ф.* Дипломатический протокол и протокольная служба // Право и управление. XXI в. 2012. № 2 (23).

9. Международное право : конспект лекций / рук. *О.Е. Щербинина*. Красноярск, 2008.

10. *Николюкин С.В.* Взаимность в международном праве // Новый юридический журнал. 2012. № 2.

11. *Новикова О.В.* Оговорки о публичном порядке и сверхимперативных нормах в английской доктрине международного частного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

12. *Самхарадзе Д.Г.* Обычай как источник международного права // Право и политика. 2005. № 4.

13. *Хвостов В.М.* Общая теория прав. Элементарный очерк. 6-е изд., испр. и доп. М., 1914.

14. *Черняк Л.Ю.* Правила дипломатического протокола как разновидность международного обычая // Сибирский юридический вестник. 2012. № 4 (59).

15. *Шак Х.* Международное гражданское процессуальное право : учебник / пер. с нем. М., 2001.

16. *Blomeyer H.* Courtoisie // W?rterbuch des V?lkerrechts / K.Strupp, H. Schlochauer. Berlin, 1960. Bd. 1.

17. *Childress III D.E.* Comity as Conflict: Resituating International Comity as Conflict of Laws // US Davis Law Review. 2010. № 1. Vol. 44.

18. *Kahn A.K.* Comparative Commentaries on Private International Law: Or Conflict of Laws. N.-Y., 1937.

19. *Lee L.* Consular Law and Practice. N.-Y., 1964.

20. *Mann F.* Foreign Affairs in English Courts. Oxford, 1986.

21. *Paul J.R.* The transformation of international comity // Law and contemporary problems. 2008. № 3. Vol. 71.

22. *Ropp T.* The Development of a Modern Navy: French Naval Policy, 1871–1904. Annapolis (Maryland): Naval Institute Press, 1987.

23. *Vedder C.* A Survey of Principal Decisions of the European Court of Justice Pertaining to International Law // European Journal of International Law. 1990. № 1–2.

24. *Ziegel J. S.* Confiscation in english private international law // The McGill Law Journal. 1959. № 1.Vol. 6.

С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

Состав территории городских поселений Иркутской области: к вопросу о соответствии требованиям федерального законодательства

В статье рассматриваются требования к составу территории городского поселения. Анализируется состав территории городских поселений Иркутской области и делается вывод о степени их соответствия требованиям федерального законодательства, даются рекомендации по оптимизации территории городских поселений.

***Ключевые слова**: территориальная организация местного самоуправления; территория поселений; городские поселения.*

Вопрос о требованиях к территории муниципальных образований неоднократно обсуждался в юридической науке. После принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [19] (далее — Федеральный закон) эта дискуссия преимущественно сосредоточилась на критике требований, закрепленных в нем (см., например: [6; 2]). Действительно, весь комплекс требований к формированию территории муниципальных образований, предусмотренных действующим законодательством, можно разделить на две группы:

1) социально-политические требования, учитывающие доступность органов местного самоуправления населению, рациональность организации исполнения полномочий местной властью;

2) требования к рациональной инфраструктурной организации территории, учитывающей возможность эффективной реализации полномочий местной властью по обеспечению развития «подведомственной» территории и предоставления услуг населению муниципальным образованием любого типа [23, с. 11].

В то же время в научной литературе предлагается использовать достаточно широкий спектр критериев для определения пространства осуществления местного самоуправления: экономический (способность территорий в собственном самопроизводстве), политический (использование исторических и социокультурных предпосылок) [24, с. 28–29], общность интересов, связанных с местом проживания [5, с. 22–23] и др. Во многом эти предложения справедливы, так как принципиальный отказ законодателя от учета экономических, политических и конкретно-исторических особенностей конкретной территории при решении вопроса о возможности самостоятельного осуществления на ней местного самоуправления вряд ли способствует повышению эффективности осуществления такого самоуправления. Однако не менее важным, чем предложения по совершенствованию и развитию законодательных критериев, представляется направление по исследованию степени соответствия ныне существующих территорий муниципальных образований тем требованиям, которые закреплены в федеральном законодательстве. Ведь именно эти критерии, сколько бы неполными они ни были, имеют императивный характер. Поэтому представляется необходимым по прошествии 10 лет с начала последней реформы местного самоуправления в России проанализировать реальное состояние территорий муниципальных образований и оценить их на предмет соответствия требованиям, закрепленным в Федеральном законе.

Требования к территории городских поселений

Требования к территории городских поселений, предусмотренные Федеральным

законом, можно разделить на несколько групп.

1. *Требования к количеству и видам (категориям) населенных пунктов в городском поселении.*

В своей первоначальной редакции Федеральный закон [18] четко разграничивал городские и сельские поселения исходя из категории входящих в их состав населенных пунктов. Так, согласно первоначальной редакции пункта 5 части 1 статьи 11 Федерального закона в границах городского поселения могли находиться один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями. В границах сельского поселения мог находиться один сельский населенный пункт с численностью населения, как правило, более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения — менее 3000 человек каждый) (пункт 6 части 1 статьи 11 Федерального закона).

Такое понимание фактически соответствовало пониманию сельсовета и поссовета в советский период. Разница между этими видами территориальных единиц заключалась в категории населенного пункта, являвшегося административным центром (единственного населенного пункта в составе территориальной единицы). Такая концепция определения поселений, с одной стороны, позволяла сохранить сложившиеся административные и хозяйственные взаимосвязи между населенными пунктами и устоявшееся восприятие населением территориальных единиц, с другой стороны, она подвергалась вполне справедливой критике. Так, С.А. Бурьянова отмечает, что во многих демократических странах традиционное разделение поселений на городские и сельские никак не сказывается на публично-правовом статусе соответствующей территории, объеме компетенции публично-территориальных образований, равенстве прав и свобод граждан и др. Сельские поселения по общему правилу обладают равным с городом объемом правомочий (цит. по: [1, с. 42]). Однако решающим фактором для отказа от первоначальной концепции разделения поселений на виды стала активная практика субъектов Российской Федерации, присваивающих статус городского округа (пользуясь исходным пониманием городского поселения) районам, т. е. территориальным единицам с обширной территорией, на которой находится значительное количество населенных пунктов. Эта проблема в том или ином виде возникала во Владимирской, Ивановской, Калининградской, Московской, Свердловской и Сахалинской областях. Но наибольший резонанс получило преобразование муниципальных районов в городские округа в Калининградской области, где имеются взаимоисключающие решения Верховного Суда РФ и Уставного суда Калининградской области, и Московской области, где, к счастью, ситуацию в Одинцовском районе удается решить с использованием внесудебных способов защиты [26, с. 24].

В декабре 2004 г. в Федеральный закон были внесены принципиальные изменения в части понимания городского и сельского поселения. Согласно действующей редакции Федерального закона в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями) (пункт 5 части 1 статьи 11). Оценивая это понимание без возможного расширения путем принятия генерального плана поселения, можно сделать вывод, что городское поселение должно включать в себя единственный населенный пункт: город или городской поселок (рабочий, курортный, дачный). Однако возможность включения в состав территории городского поселения иных населенных пунктов, даже при условии, что это будет предусмотрено генеральным планом, сводит такое понимание на нет.

В состав территории сельского поселения может входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения — менее 3000 человек каждый) (пункт 6 части 1 статьи 11 Федерального закона). Использование термина «поселок» применительно к сельскому по-

селению указывает, что четкое разграничение между видами поселений утрачено. Муниципальное образование, в состав которого входит один поселок или поселок и сельские населенные пункты, может быть как сельским, так и городским поселением.

Таким образом, в настоящий момент по составу населенных пунктов городские поселения можно разбить на следующие виды:

1) город;

2) город с присоединенными к нему одним или несколькими поселками и (или) сельскими населенными пунктами, не являющимися муниципальными образованиями;

3) поселок;

4) поселок с присоединенными к нему одним или несколькими поселками и (или) сельскими населенными пунктами, не являющимися муниципальными образованиями [23, с. 4].

Однако столь дробная классификация представляется невостребованной практикой. Принципиально важным представляется деление городских поселений лишь на два вида: 1) в состав территории которого входит только один населенный пункт; 2) в состав территории которого входит несколько населенных пунктов.

2. *Требования к взаимосвязанности (взаимообусловленности) территорий населенных пунктов, входящих в состав городского поселения, и размеру территории городского поселения.*

Федеральный закон предусматривает, что территории поселков и сельских населенных пунктов, включаемых в состав городского поселения, должны быть предназначены для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры города или поселка, составляющего основу этого поселения, и это обстоятельство должно быть отражено в генеральном плане соответствующего поселения. Именно это требование, по сути, должно являться границей, позволяющей отделить городское поселение, состоящее из поселка и нескольких сельских населенных пунктов, от сельского поселения с аналогичным составом территории.

Строго говоря, существенные препятствия для включения в состав городского поселения сельских населенных пунктов, далеко отстоящих от города (поселка), являющегося основой городского поселения, отсутствуют. Требования к генеральному плану поселения установлены Градостроительным кодексом Российской Федерации [3], который не содержит каких-либо требований к расстояниям между населенными пунктами, входящими в поселения, или характеру взаимосвязи их территорий (статья 23). Поэтому единственным ограничителем является весьма расплывчатое требование о предназначении этих поселков и сельских населенных пунктов для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры основного города или поселка (пункт 5 части 1 статьи 11 Федерального закона). По замыслу федерального законодателя, городское поселение должно включать в себя территорию города или крупного поселка, а если такой населенный пункт в силу естественного развития «поглощает» или в ближайшее время «поглотит» прилегающие к нему сельские населенные пункты или поселки, то в состав городского поселения могут быть включены и такие территории. В любом варианте городское поселение не должно иметь большую территорию (только территория в черте соответствующего населенного пункта), пригородная территория должна включаться в его состав лишь в той степени, в какой это необходимо для развития города (поселка). Это своего рода «монообразование», т. е. территориальная единица, в которой доминирующее значение имеет лишь один населенный пункт, все остальные подчинены ему.

В отличие от такого территориального образования, сельское поселение, состоящее из нескольких населенных пунктов, как правило, должно иметь значительную территорию. Расстояние между населенными пунктами ограничено требованием пешеходной доступности, но прилегающая к ним ненаселенная территория может быть достаточно большой. Содержательно это обусловлено характером сельского населенного пункта, поскольку предполагается, что основной формой хозяйствования в нем является сельское хозяйство, которое требует значительных земельных площадей. Исторически земли советских сельсоветов складывались с учетом территорий колхозов и в идеале представляли собой единый сельскохозяйственный комплекс. В силу преемственности этого территориального устройства предполагается, что территория сельского поселения должна включать в себя земли взаимосвязанных населенных пунктов и прилегающие к ним земли, необходимые для ведения сельского хозяйства.

В научной литературе зачастую критерий пешеходной доступности административного центра, по умолчанию, применяется и к городским поселениям. Однако Федеральный закон не дает оснований для такого вывода.

Термин «административный центр» применяется только к сельским поселениям и муниципальным районам (абзац 20 части 1 статьи 2), а критерий пешеходной доступности — только к сельским поселениям (пункт 11 части 1 статьи 11). Представляется, что такое регулирование является следствием все той же концепции «монообразования», но на практике это означает, что территория городского поселения может быть сколь угодно обширной, а населенные пункты могут отстоять от центрального городского населенного пункта на любое расстояние.

3. *Требования к количеству жителей в населенных пунктах, входящих в состав территории городского поселения.*

Федеральный закон ни в своей первоначальной, ни в действующей редакции, не предусматривал требований по количеству жителей к населенным пунктам, входящим в состав территории городского поселения. Однако такое «молчание» законодателя не следует понимать как возможность наделения статусом городского поселения населенного пункта с любой численностью населения. Представляется необходимым ориентироваться на две группы требований.

Во-первых, Федеральный закон достаточно подробно регулирует количественные требования к населенным пунктам, входящим в состав сельского поселения. Согласно пункту 7 части 1 статьи 11 сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения. В свою очередь, сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек), как правило, должен составлять самостоятельное сельское поселение (пункт 6 части 1 статьи 11 Федерального закона). Количественные требования к городскому поселению явно не должны быть ниже.

В-вторых, статус городского населенного пункта, являющегося основой городского поселения как административно-территориальной единицы, должен быть обусловлен, в том числе, и численностью населения. В настоящий момент каждый субъект Российской Федерации самостоятельно решает вопрос о минимальном количестве жителей, необходимом для присвоения соответствующему населенному пункту категории городского. Однако в большинстве своем они ориентируются на требования, которые были закреплены Положением о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР [22]. Поэтому в большинстве регионов России минимальная численность жителей в поселке городского типа составляет от 2 до 5 тысяч человек, что вполне согласуется с требованиями Федерального закона к территории сельского поселения. В свою очередь, минимальная численность жителей для города в советский период, как правило, составляла 12 тысяч человек. Но в настоящий момент региональный законодатель зачастую отступает от советского стандарта, снижая численность жителей до 11 тысяч (см., например: [8, пункт 1 части 1 статьи 13]), 10 тысяч человек (см., например: [16, пункт 4 статьи 5; 12, абзац двенадцатый статьи 2]), 8 тысяч человек (см., например: [9, пункт 5 статьи 2; 10, абзац седьмой статьи 2]), 5 тысяч человек (см., например: [13, абзац одиннадцатый статьи 3]) или, напротив, повышая до 15 тысяч человек (см., например: [14, пункт 9 части 1 статьи 1]), 20 тысяч человек (см., например: [17, часть 2 статьи 14]), 50 тысяч человек (см., например: [15, часть 4 статьи 6]). Поэтому какой-либо четкой границы между городом и иными населенными пунктами провести не удается.

С учетом этих факторов можно сделать вывод, что поселок (город), являющийся основой городского поселения, должен иметь численность жителей не менее 2—3 тысяч. Разумеется, это лишь минимальная численность, и обозначенное требование не является императивным. Однако предлагаем руководствоваться им при оценке территории городских поселений.

Оценим состав территории городских поселений, исходя из трех обозначенных критериев.

Анализ состава территории городских поселений Иркутской области. В настоящий момент на территории Иркутской области существует 67 городских поселений*, не наделенных статусом городского округа.

Необходимо учитывать, что их территория была сформирована исходя из первоначального понимания городского поселения в Федеральном законе. Органы государственной власти Иркутской области при определении гра-

* Здесь и далее данные о количестве городских поселений в Иркутской области и населенных пунктов, входящих в состав их территории, приводятся автором на основе анализа законов Иркутской области, устанавливающих границы муниципальных образований.

ниц поселений в 2004 г. стремились максимально сохранить границы сельсоветов и поссоветов, созданных в советский период, меняя их лишь там, где это было обосновано необходимостью соблюдения критерия пешеходной доступности. Поэтому основная часть городских поселений Иркутской области в настоящий момент представляет собой объединение населенных пунктов, административным центром для которых является рабочий поселок, а остальные населенные пункты являются сельскими.

Первым видом городских поселений являются поселения, в состав территории которых входит только *один населенный пункт*, что в полной мере согласуется с общим правилом, предусмотренным абзацем третьим статьи 2 Федерального закона. В настоящий момент на территории Иркутской области существует 30 таких поселений.

Вместе с тем следует обратить внимание на общую площадь территории такого городского поселения. Как уже было сказано, положения Федерального закона исходят из того, что в состав территории городского поселения включается территория города (поселка), а иные земли могут быть включены лишь в ситуации, когда они необходимы для развития соответствующего городского поселения. Анализ площади территории городских поселений Иркутской области первого вида показывает, что менее чем в половине из них территория охватывает лишь земли населенного пункта и непосредственно прилегающую к нему территорию*. Остальные городские поселения, в состав которых входит лишь один населенный пункт, имеют значительную площадь территории. Например, площадь городского поселения «Мамаканское муниципальное образование» Бодайбинского района, в которое входит один рабочий поселок Мамакан (1 909 жителей**), составляет 2 024,75 кв. км, а в городском поселении «Горно-Чуйское муниципальное образование» Мамско-Чуйского района, в которое входит один рабочий поселок Горно-Чуйский (217 жителей), территория составляет 7 440, 42 кв. км. Но наибольшая площадь в рамках данной группы городских поселений у «Железнодорожного муниципального образования», в состав которого входит рабочий поселок Железнодорожный (6 986 жителей), площадь его территории составляет 10 910 кв. км.

Такая большая территория городского поселения не представляется существенным нарушением федерального законодательства. Однако можно рекомендовать рассмотреть характер и состав территории каждого городского поселения, имеющего значительную площадь и, если это не обусловлено существенными географическими, экономическими или социальными причинами, сократить его территорию.

Также можно рекомендовать пересмотреть категорию отдельных населенных пунктов, входящих в состав таких городских поселений, так как численность их жителей явно не соответствует статусу городского населенного пункта. Наиболее ярким примером такого несоответствия является вышеупомянутый рабочий поселок Горно-Чуйский (217 жителей).

Остальные 37 городских поселений Иркутской области следует отнести *ко второму виду*, так как они *включают в себя территорию нескольких населенных пунктов*. В этой связи следует учесть расстояние между городом (поселком) и иными населенными пунктами, входящими в состав городского поселения, и перспективы развития такого города (поселка), а также численность жителей.

Как показывает анализ, городские поселения Иркутской области второго вида достаточно разнородны, и их необходимо дифференцировать на группы.

* Относительно небольшую территорию имеют городские поселения «Ангарское муниципальное образование» Ангарского района (41,8 кв. км), «Балаганское муниципальное образование» Балаганского района (82,89 кв. км), «Жигаловское муниципальное образование» Жигаловского района (32,64 кв. км), «Качугское муниципальное образование» Качугского района (24,7 кв. км), «Куйтунское муниципальное образование» Куйтунского района (89,88 кв. км), «Алзамайское муниципальное образование» Нижнеудинского района (50,33 кв. км), «Нижнеудинское муниципальное образование» Нижнеудинского района (74,95 кв. км), «Бирюскинское муниципальное образование» Тайшетского района (23,07 кв. км), «Тайшетское муниципальное образование» Тайшетского района (50,86 кв. км), «Юртинское муниципальное образование» Тайшетского района (6,05 кв. км), «Белоречинское муниципальное образование» Усольского района (47,7 кв. км), «Усть-Удинское муниципальное образование» Усть-Удинского района (65,23 кв. км), «Шелеховское муниципальное образование» Шелеховского района (31 кв. км).

** Здесь и далее данные о численности жителей населенных пунктов Иркутской области приводятся на 1 января 2013 г. по Статистическому бюллетеню Федеральной службы государственной статистики [25].

1. *Городские поселения, в которых все населенные пункты, кроме основного, практически прекратили свое существование.*

В данную группу следует включить 4 городских поселения Иркутской области, из которых наиболее ярким примером является «Мамское муниципальное образование» Мамско-Чуйского района Иркутской области. В данное городское поселение входит рабочий поселок Мама, поселок Воронцовка, поселок Заря и поселок Тетеринск. При этом население рабочего поселка Мама составляет 3 422 человека, а население остальных населенных пунктов — 0 человек. Также в «Среднинское муниципальное образование» Усольского района входит рабочий поселок Средний (5 394 жителя) и поселок Степной (0 жителей).

Схожая ситуация существует и в отношении тех городских поселений, которые включают населенные пункты с регистрацией в них одного или двух десятков жителей. Например, «Заларинское муниципальное образование» включает в себя рабочий поселок Залари (9 436 жителей) и блокпост Халяты (13 жителей). Расстояние между этими населенными пунктами составляет 10 км*. Населенный пункт Халяты явно имеет небольшой состав жителей, и у него нет перспектив развития. Однако, являясь единицей административно-территориального устройства, он находится на таком расстоянии от рабочего поселка Залари, что это не позволяет признать его территорию необходимой для развития рабочего поселка. В результате городское поселение «Заларинское муниципальное образование» имеет достаточно искусственный состав территории, не обусловленный потребностями самоорганизации населения.

Аналогичное положение существует в отношении городского поселения «Хребтовское муниципальное образование» Нижнеилимского района, в которое входят рабочий поселок Хребтовая (1 458 жителей) и деревня Карстовая (13 жителей), а расстояние между этими населенными пунктами составляет 18 км, и в отношении городского поселения «Чунское муниципальное образование», которое включает рабочий поселок Чунский (14 617 жителей) и село Мироново (1 житель).

Лучшим способом оптимизации территории указанных городских поселений представляется упразднение формально существующих населенных пунктов. В таком случае в этих городских поселениях останется лишь один населенный пункт, что будет в полной мере соответствовать пункту 5 части 1 статьи 11 Федерального закона. С другой стороны, подобное административно-территориальное преобразование не скажется негативно на обеспечении прав жителей небольших населенных пунктов на осуществление местного самоуправления, так как при такой численности жителей в них явно отсутствуют органы местного самоуправления или их территориальные подразделения.

В этой связи необходимо учитывать, что населенные пункты являются административно-территориальными образованиями Иркутской области, и порядок их упразднения регулируется Законом Иркутской области от 21 июня 2010 г. № 49-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области» [11]. Согласно части 1 статьи 24 данного Закона упразднением административно-территориального образования Иркутской области признается его ликвидация на определенной части территории Иркутской области. Упразднение административно-территориального образования Иркутской области может являться следствием изменения административно-территориального устройства Иркутской области в результате преобразования административно-территориального образования области в форме объединения, присоединения или разделения. Упразднение населенного пункта Иркутской области также может быть самостоятельным случаем упразднения административно-территориального образования Иркутской области.

В рассматриваемой ситуации речь не идет об объединении или присоединении мелких населенных пунктов к рабочему поселку, поскольку они находятся на значительном удалении от него. Однако в соответствии с частью 2 статьи 24 Закона Иркутской области «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области» самостоятельный случай упразднения административно-территориального образования Иркутской области

* Здесь и далее расстояние между населенными пунктами указывается на основе справочника «Иркутская область: административно-территориальное деление», изданного в 1984 г. [4]. Следует учитывать, что за прошедшее время характеристики отдельных населенных пунктов и дороги могли существенно измениться. Однако официально достоверных данных в отношении административно-территориального устройства Иркутской области за последние 20 лет не издавалось.

(населенного пункта) может быть связан только с отсутствием в нем постоянного населения. Для установления этого факта Правительством Иркутской области должна быть создана комиссия, которая составит акт, отражающий факт отсутствия жителей в данном населенном пункте Иркутской области, состояние находящегося на его территории недвижимого имущества физических и юридических лиц, мотивированные выводы о том, что нет оснований для восстановления в ближайшие годы данного населенного пункта Иркутской области. К акту также должна прилагаться выданная в соответствии с законодательством справка органа регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства об отсутствии граждан, зарегистрированных по месту жительства, в данном населенном пункте Иркутской области.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством Иркутской области в настоящий момент могут быть упразднены поселок Воронцовка, поселок Заря, поселок Тетеринск, входящие в «Мамское муниципальное образование», и поселок Степной, входящий в состав «Среднинского муниципального образования», так как в них отсутствуют жители. В свою очередь, блокпост Халяты и деревня Карстовая не могут быть упразднены, так как, несмотря на незначительное количество, жители в них все-таки присутствуют. Решить эту проблему представляется возможным, если принять меры к переселению граждан из «вымирающих» деревень в другие населенные пункты Иркутской области либо внести изменения в Закон Иркутской области «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области», предусмотрев возможность упразднения населенных пунктов, в которых проживает незначительное число жителей. Представляется, что разумно упразднять населенные пункты, в которых число жителей составляет не более 20–25 человек и лишь при условии, что в течение последних 5 лет число жителей этих населенных пунктов неуклонно сокращается, и перспектив дальнейшего развития данный населенный пункт не имеет.

При решении вопроса о соответствии городских поселений рассматриваемой группы требованиям федерального законодательства также следует учитывать общую площадь территории таких поселений. Площадь городского поселения «Среднинское муниципальное образование» составляет 19,3 кв. км, городского поселения «Заларинское муниципальное образование» — 24 кв. км, что вполне согласуется с территорией населенного пункта и целями его развития. В то же время общая площадь городского поселения «Хребтовское муниципальное образование» составляет 396,41 кв. км, а общая площадь городского поселения «Мамское муниципальное образование» — 7 619,01 кв. км. Такая территория вряд ли может быть обоснована целями развития муниципального образования, поэтому, помимо ликвидации мелких населенных пунктов, в них может потребоваться изменение границ с целью уменьшения общей площади поселения. Впрочем, такое изменение вряд ли повлечет существенные проблемы, поскольку территории Нижнеилимского и Мамско-Чуйского районов являются территориями с низкой плотностью сельского населения и значительную их часть занимают межселенные территории. Таким образом, при изменении границ поселений произойдет увеличение межселенной территории.

2. *Городские поселения, в которых сельские населенные пункты находятся в непосредственной близости от города (поселка) или в результате естественного развития фактически слились с ним.*

В данную группу следует включить 10 городских поселений Иркутской области*. В каждое из этих поселений входит несколько населенных пунктов, но расстояние между ними относительно небольшое. Например, в городское поселение «Тыретское муниципальное образование» входит три населенных пункта: рабочий поселок Тыреть 1-я (3 885 жителей) — административный центр, а также заимка Мамуркова (43 жителя) и поселок железнодорожной станции Делюр (35 жителей). При этом по данным на 1984 г. расстo-

* «Тыретское муниципальное образование» Заларинского района, «Магистральнинское муниципальное образование» Казачинско-Ленского района, «Алексеевское муниципальное образование» Киренского района, «Витимское муниципальное образование» Мамско-Чуйского района, «Видимское муниципальное образование» Нижнеилимского района, «Байкальское муниципальное образование» и «Слюдянское муниципальное образование» Слюдянского района, «Михайловское муниципальное образование» Черемховского района, «Лесогорское муниципальное образование» Чунского района, «Октябрьское муниципальное образование» Чунского района.

яние между административным центром и заимкой Мамуркова составляет 3 км, и между административным центром и поселком железнодорожной станции Делюр также 3 км. Фактически же эти населенные пункты составляют единую зону застройки. К такого рода городским поселениям следует отнести «Магистральнинское муниципальное образование», в которое входят рабочий поселок Магистральный (6 696 жителей) — административный центр, а также деревня Седанкина (162 жителя). Расстояние между этими населенными пунктами ранее составляло 3 км, в настоящий момент они фактически слились в один. В таких муниципальных образованиях имеет смысл ставить вопрос об образовании одного населенного пункта. Если несколько населенных пунктов представляют собой фактически единую территорию, имеют единую социальную и транспортную инфраструктуру и единое управление, представляется возможным их объединить либо присоединить сельские населенные пункты к городу (поселку).

Закон Иркутской области «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области» предусматривает объединение и присоединение административно-территориальных образований Иркутской области в качестве форм преобразования административно-территориальных образований Иркутской области (части 1–3 статьи 25). При этом под объединением понимается территориальное соединение двух или более административно-территориальных образований Иркутской области, в результате которого образуется новое административно-территориальное образование Иркутской области. Населенные пункты Иркутской области могут быть объединены, как правило, в том случае, если они фактически слились между собой, а их инженерная, транспортная и социальная инфраструктура стала единой. Объединяющиеся административно-территориальные образования области утрачивают свой первоначальный правовой статус. В свою очередь, под присоединением понимается территориальное соединение административно-территориальных образований Иркутской области, в результате которого присоединяемое (присоединяемые) административно-территориальное (административно-территориальные) образование (образования) Иркутской области утрачивает (утрачивают) свой первоначальный правовой статус, а административно-территориальное образование Иркутской области, к которому присоединяется (присоединяются) иное (иные) административно-территориальное (административно-территориальные) образование (образования) Иркутской области, сохраняет свой первоначальный правовой статус.

В рассматриваемой нами ситуации оптимальным представляется выбрать форму присоединения, т. е. необходимо присоединить сельские населенные пункты к рабочему поселку, при этом поселок сохранит свой статус и наименование, а сельские населенные пункты будут упразднены.

Одновременно следует учитывать, что границы населенных пунктов обязательно должны быть отражены на генеральном плане поселения [3, пункт 2 части 6 статьи 23].

Несколько иная ситуация складывается в городских поселениях данной группы, где сельские населенные пункты расположены отдельно от города (поселка), но на достаточно небольшом расстоянии. Например, в Лесогорское муниципальное образование входят рабочий поселок Лесогорск (5 243 жителя), а также два сельских населенных пункта: поселок Бидога (429 жителей), расстояние до которого составляет 6 км, и поселок Баянда (253 жителя), расстояние 4 км. Оценивая это городское поселение, можно сделать вывод, что даже если рабочий поселок не поглотит эти сельские населенные пункты и они не станут единой застройкой, их территории действительно взаимосвязаны и составляют единый комплекс. Схожая ситуация и в Алексеевском муниципальном образовании.

Несмотря на то, что сельские населенные пункты в этих городских поселениях имеют самостоятельный характер, их территорию можно признать необходимой для развития городских поселений. Поэтому представляется возможным утвердить генеральный план данных поселений таким образом, чтобы он включал в себя и территорию сельских населенных пунктов.

Близко к этой категории поселений находится и городское поселение «Слюдянское муниципальное образование». В него входит город Слюдянка (18 626 жителей), поселок Сухой ручей (279 жителей) и поселок Буровщина (52 жителя). При этом расстояние между городом и поселком Сухой ручей составляет 3 км, а между городом и поселком Буровщина — 6 км. Однако характер застройки и развития города таков, что сельские населенные пункты вряд ли войдут в его состав, ско-

рее они будут оставаться пригородной территорией. Строго говоря, земли этих населенных пунктов не составляют территорию, необходимую для развития города. Однако представляется целесообразным оставить данное городское поселение в существующем составе.

Одновременно следует обратить внимание на то, что общая площадь Лесогорского муниципального образования — 1 729,9 кв. км, Алексеевского муниципального образования — 1098 кв. км, Слюдянского муниципального образования — 436,34 кв. км. Такая обширная территория вряд ли оправдана целями развития городского поселения.

Отдельно в этом плане нужно сказать о городском поселении «Байкальское муниципальное образование». В его состав входят город Байкальск (13 319 жителей), поселок Солзан (591 житель) и поселок Осиновка (0 жителей). При этом поселок Солзан практически вошел в состав территории города. В 1984 г. расстояние между ним и городом Байкальском определялось как 6 км, но сейчас это практически единая застройка. Однако поселок Осиновка, несмотря на то, что он существует лишь формально как единица административно-территориального устройства, находится от города Байкальска на расстоянии 40 км. Таким образом, для признания «Байкальского муниципального образования» в полной мере соответствующим требованиям Федерального закона необходимо упразднить поселок Осиновка, а также либо присоединить поселок Солзан к городу, либо утвердить генеральный план поселения в составе этих двух населенных пунктов. Также следует учитывать, что общая площадь «Байкальского муниципального образования» составляет 814 940 кв. км. Среди городских поселений Иркутской области это самая большая по площади территория. Включение в состав территории «Байкальского муниципального образования» большого количества ненаселенных земель к юго-западу от берега озера Байкал ничем не обосновано. Данные земли можно включить в состав территории сельского поселения «Утуликское муниципальное образование» или сельского поселения «Новоснежнинское муниципальное образование» (поделить между ними).

3. *Городские поселения, в которых сельские населенные пункты находятся на значительном удалении от города (поселка).*

К данной категории можно отнести 23 городских поселения Иркутской области*. В них сельские населенные пункты находятся на значительном расстоянии от города (поселка). Например, в Балахнинское муниципальное образование входят рабочий поселок Балахнинский (1 193 жителя), поселок Васильевский (128 жителей) и поселок Кяхтинский (19 жителей). Все эти населенные пункты являются самостоятельными единицами. Расстояние от административного центра поселения до поселка Васильевский составляет 17 км, а до поселка Кяхтинский — 28 км. Признать эту территорию необходимой для развития рабочего поселка не представляется возможным. Еще более яркий пример в Кропоткинском муниципальном образовании: в его состав входят всего два населенных пункта (рабочий поселок Кропоткин (1 240 жителей) и поселок Светлый (35 жителей), но расстояние между ними составляет 62 км.

В рамках данной группы поселений можно выделить и такие поселения, в которые входит целых комплекс населенных пунктов, объединенных общей территорией. Например, в состав Большереченского муниципального образования входят следующие населенные пункты: рабочий поселок Большая Речка (2 761 житель), поселок Бурдугуз (141 житель), поселок Дорожный (27 жителей), поселок Тальцы (4 жителя), поселок Бутырки (12 жителей), поселок Березка (2 жителя) и поселок Черемшанка (6 жителей). Расстояние между

* «Мегетское муниципальное образование» Ангарского района, «Артемовское муниципальное образование», «Балахинское муниципальное образование», «Бодайбинское муниципальное образование» и «Кропоткинское муниципальное образование» Бодайбинского района, «Большереченское муниципальное образование», «Листвянское муниципальное образование» и «Марковское муниципальное образование» Иркутского района, «Киренское муниципальное образование» Киренского района, «Луговское муниципальное образование» Мамско-Чуйского района, «Шестаковское муниципальное образование» Нижнеилимского района, «Атагайское муниципальное образование» и «Уковское муниципальное образование» Нижнеудинского района, «Хужирское муниципальное образование» Ольхонского района, «Култукское муниципальное образование» Слюдянского района, «Квитокское муниципальное образование» и «Шиткинское муниципальное образование» Тайшетского района, «Мишелевское муниципальное образование», «Тайтурское муниципальное образование» и «Тельминское муниципальное образование» Усольского района, «Усть-Кутское муниципальное образование» Усть-Кутского района, «Чунское муниципальное образование» Чунского района, «Большелугское муниципальное образование» Шелеховского района.

административным центром и сельскими населенными пунктами колеблется от 8 до 19 км. В Атагайском муниципальном образовании расстояние между административным центром и сельскими населенными пунктами колеблется от 4 до 48 км, а в Тельминском муниципальном образовании — от 9 до 77 км. Но наиболее ярким примером такого городского поселения представляется Хужирское муниципальное образование, территория которого составляет всю территорию острова Ольхон (730 кв. км). В пределах острова расположены 8 населенных пунктов, но никакой единой территории, необходимой для развития рабочего поселка Хужир, они не составляют.

Во всех перечисленных городских поселениях состав территории содержательно не соответствует требованиям Федерального закона. Сохранять эту территорию в существующем статусе представляется нецелесообразным. В этой связи можно предложить изменить статус этих городских поселений, признав их сельскими поселениями. Требованиям, предусмотренным пунктом 6 части 1 статьи 11 Федерального закона, соответствуют все перечисленные поселения, кроме трех городских поселений, в состав которых входит город.

Вместе с тем реализовать такое изменение статуса городских поселений в настоящий момент не представляется возможным, так как Федеральный закон не предусматривает подобной формы преобразования*. Исходя из положений статьи 13 Федерального закона статус городского поселения может меняться только в связи с наделением его статусом городского округа либо в связи с лишением такого статуса. В данном конкретном случае представляется допустимым внести изменения в законы Иркутской области, установившие границы и статус городских поселений, мотивировав это приведением в соответствие с федеральным законодательством. Однако проблема представляется более существенной.

Необходимость изменения категории поселения возникает не только в связи с изменением федерального законодательства, но и в силу естественного развития населенного пункта. Например, рабочий поселок в силу интенсивного увеличения количества жителей и развитием транспортной и жилищной инфраструктуры может быть наделен статусом города. Этот вопрос относится к вопросам административно-территориального устройства и решается органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно в соответствии с уставом (конституцией) и законами субъекта Российской Федерации. Если рабочий поселок является административным центром городского поселения, в состав которого входят также сельские населенные пункты, находящиеся на существенном расстоянии, такое городское поселение перестает соответствовать требованиям Федерального закона. Такие же последствия будет иметь и изменение статуса рабочего поселка путем признания его сельским населенным пунктом. Поселения, в состав которого входят только сельские населенные пункты, не может быть признано городским поселением. Поэтому, на наш взгляд, Федеральный закон должен предусматривать процедуру изменения категории поселения в качестве одной из форм преобразования муниципальных образований. Кроме того, учитывая, что при таком преобразовании не происходит изменения границ территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, требование учитывать мнение населения, предусмотренное частью 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации, на эту ситуацию не распространяется. Однако, учитывая общую логику положений статей 11—13[2] Федерального закона, представляется целесообразным при принятии решения об изменении категории поселения учитывать мнение населения, выраженное представительным органом такого поселения.

Иная ситуация складывается в отношении «Бодайбинского муниципального образования», «Киренского муниципального образования» и «Усть-Кутского муниципального образования». В состав этих поселений входят города, которые не могут быть признаны сельскими ни при каких условиях. Однако и оставлять в существующем составе территории данных городских поселений не рационально. Так, в состав «Бодайбинского муниципального образования» входит город Бодайбо (14 408 жителей) и село Нерпо (5 жителей). Расстояние между городом и селом составляет 120 км (!), а общая площадь городского поселения — 26 749,69 кв. км. Существование такого поселения нецелесообразно. Никакой единой са-

* На необходимость введения такой формы преобразования неоднократно указывалось в юридической литературе. Также неоднократно выдвигались законодательные инициативы по внесению соответствующих изменений в Федеральный закон, однако федеральный законодатель до сих пор не предпринял каких-либо шагов по закреплению такой процедуры.

моорганизации на этой территории не существует. Наиболее рациональным способом приведения его в соответствие с положениями пункта 5 части 1 статьи 11 Федерального закона представляется определение границ городского поселения в границах города (можно также включить пригородные территории), а на остальной территории образовать межселенную территорию. При этом целесообразно упразднить село Нерпо. С точки зрения процедуры, может потребоваться разделение данного поселения на два поселения (часть 5 статьи 13 Федерального закона) и последующее упразднение одного из них (статья 13[1] Федерального закона), поскольку в соответствии с действующими положениями Федерального закона межселенная территория может быть образована только в результате упразднения поселения. Вся территория Бодайбинского района Иркутской области отнесена к территориям с низкой плотностью сельского населения, а количество жителей в селе Нерпо не превышает 100 человек, поэтому в случае разделения поселения все условия для упразднения поселения, в состав которого будет входить село Нерпо, будут выполнены.

Отчасти схожая ситуация существует и в отношении «Усть-Кутского муниципального образования». В его состав входит город Усть-Кут (44 301 житель) и село Турука (66 жителей). Расстояние между ними составляет 11,5 км. При этом село Турука было включено в состав Усть-Кутского городского поселения только в 2012 г. [7] Ранее этот населенный пункт в составе поселений или межселенных территорий Иркутской области не числился, хотя в данных административно-территориального устройства он существовал*. Вероятно, в этом случае было исправлено упущение, допущенное в ходе муниципальной реформы. Однако решение о включении данного населенного пункта в состав городского поселения представляется неоправданным. Усть-Кутское муниципальное образование граничит с межселенной территорией, в состав которой входит 6 населенных пунктов. Местное самоуправление на этой территории осуществляется органами муниципального района. Поэтому отнесение села Турука к межселенной территории, с одной стороны, ничего принципиально не изменило бы в отношении организации местного самоуправления на его территории, с другой — позволило бы признать Усть-Кутское городское поселение в полной мере соответствующим требованиям Федерального закона.

Иная ситуация существует в отношении Киренского муниципального образования: в его состав, помимо города Киренска (12 066 жителей), входит еще 9 сельских населенных пунктов. В одном из них отсутствуют жители (деревня Верхнекарелина), еще два имеют незначительное количество (деревня Старая Деревня — 10 жителей, деревня Бор — 6 жителей), но остальные 6 сельских населенных пунктов имеют значительный состав населения. При этом находятся они от города на разном удалении (от 2 до 16 км), поэтому считать их частью города не представляется возможным. Единственным вариантом разрешения данной проблемы является изменение границ Киренского муниципального образования с граничащими с ним сельскими поселениями таким образом, чтобы все сельские населенные пункты вошли в состав других сельских поселений. В составе городского поселения «Киренское муниципальное образование» имеет смысл оставить только город Киренск, а также деревню Сидорова, которая находится на расстоянии 2 км от города. Остальные сельские населенные пункты должны войти в состав либо сельского поселения «Бубновское муниципальное образование», либо сельского поселения «Криволукское муниципальное образование». Территория Киренского района Иркутской области относится к территориям с низкой плотностью сельского поселения, поэтому расстояние между этими населенными пунктами и административными центрами сельских поселений может не ограничиваться критерием пешеходной доступности. Для реализации такого изменения следует использовать процедуру изменения границ поселений, связанную с передачей населенного пункта (часть 3 статьи 12 Федерального закона).

Выводы по результатам проведенного анализа

Подводя итог всему вышесказанному в отношении городских поселений Иркутской области, можно сделать вывод, что лишь небольшая их часть в полной мере соответствует концепции «монообразования» и требованиям к территории городских поселений, пре-

* Так, при упразднении поселка Якурим часть его территории была отнесена к территории села Турука [20, статья 4]. Числился данный населенный пункт и при формировании судебных участков мировых судей в начале 2000 г. [21]

дусмотренным Федеральным законом.

Все городские поселения Иркутской области можно разделить на следующие виды:

1) включающие один город (поселок) либо город (поселок) и иные населенные пункты, имеющие незначительное количество жителей (менее 20);

2) включающие несколько населенных пунктов, территория которых необходима для развития города (поселка), являющегося основой городского поселения;

3) включающие несколько населенных пунктов, территория которых не представляет собой единого комплекса и не требуется для развития города (поселка), являющегося основой городского поселения.

Последний вид требует преобразования либо путем изменения статуса поселения на сельское поселение, либо путем разделения поселения с целью выделить город из его состава.

В отношении всех трех видов городских поселений Иркутской области можно порекомендовать оценить степень соответствия города (поселка), являющегося основой городского поселения, требованиям, предъявляемым к городским населенным пунктам, и при необходимости преобразовать их в сельские населенные пункты, а поселения, соответственно, — в сельские поселения. Также следует оценить размер территории городских поселений Иркутской области с точки зрения ее необходимости для развития города (поселка), являющегося его основой.

Представляется, что по прошествии 9 лет после формирования поселенческого уровня муниципальных образований в Иркутской области вновь требуется комплексная работа органов государственной власти Иркутской области и органов местного самоуправления по изменению территорий городских поселений с целью приведения их в соответствие с требованиями федерального законодательства и более эффективной организации местного самоуправления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алпатов Ю.М.* Мировой опыт организации городского самоуправления // Право и государство: теория и практика. 2007. № 9 (33). С. 38–42.

2. *Бялкина Т.М.* О некоторых вопросах территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник ВГУ. Сер. Право. 2007. № 2. С. 183–193.

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) // Рос. газ. 2004. 30 дек.

4. Иркутская область. Административно-территориальное деление. Иркутск : Ред.-изд. отдел Упрполиграфиздата, 1984. 210 с.

5. *Матеюк В.* Реформа местной власти и ее проблемы // Муниципальная власть. 2004. № 6. С. 21–24.

6. *Мокрый В.* Основные проблемы реализации закона // Муниципальная власть. 2004. № 5. С. 9–11.

7. О внесении изменений в Закон Иркутской области «О статусе и границах муниципальных образований Усть-Кутского района Иркутской области» : закон Иркутской области от 3 декабря 2012 г. № 128-ОЗ // Областная. 2012. 12 дек.

8. Об административно-территориальном устройстве Алтайского края : закон Алтайского края от 1 марта 2008 г. № 28-ЗС (в ред. от 8 апреля 2013 г.) // Алтайская правда. 2008. 8 марта. № 67; 2013. 13 апр. № 110–111.

9. Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения : закон Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ (в ред. от 8 июля 2013 г.) // Молодой коммунар. 2006. 3 нояб. № 123; 2013. 16 июля. № 73.

10. Об административно-территориальном устройстве Ивановской области : закон Ивановской области от 14 декабря 2010 г. № 145-ОЗ (в ред. от 7 октября 2011 г.) // Собрание законодательства Ивановской области. 2010. 30 дек. № 50 (519); 2011. 18 окт. № 40 (559).

11. Об административно-территориальном устройстве Иркутской области : закон Иркутской области от 21 июня 2010 г. № 49-ОЗ (в ред. от 5 июля 2013 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. № 21 (т. 1).

12. Об административно-территориальном устройстве Кемеровской области : закон Кемеровской области от 27 декабря 2007 г. № 215-ОЗ (в ред. от 4 апреля 2013 г.) // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2008. 14 янв. № 71 (ч. II); 2013. 17 апр. № 131 (ч. II).

13. Об административно-территориальном устройстве Костромской области : закон Костромской области от 9 февраля 2007 г. № 112-4-ЗКО (в ред. от 1 февраля 2013 г.) // СП — нормативные документы. 2007. 28 февр. № 10 (70); 2013. 8 февр. № 6.

14. Об административно-территориальном устройстве Московской области : закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ // Ежедневные новости. Подмосковье. 2013. 12 февр. № 24.

15. Об административно-территориальном устройстве Республики Дагестан : закон Республики Дагестан от 10 апреля 2002 г. № 16 (в ред. от 4 апреля 2006 г.) // Дагестанская правда. 2002. 12 апр. № 81; 2006. 5 апр. № 80–81.

16. Об административно-территориальном устройстве Ульяновской области : закон Ульяновской области от 3 октября 2006 г. № 126-ЗО (в ред. от 20 июля 2012 г.) // Ульяновская правда. 2006. 6 окт. № 77; 2012. 24 июля. № 78.

17. Об административно-территориальном устройстве Чеченской Республики : закон Чеченской Республики от 6 октября 2006 г. № 30-РЗ (в ред. от 17 июля 2012 г.) // Вести Республики. 2011. 18 марта. № 46 (1477); 2012. 9 авг. № 149 (1832).

18. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газ. 2003. 8 окт.

19. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) // Рос. газ. 2003. 8 окт.; 2013. 14 мая.

20. Об упразднении поселка Якурим Усть-Кутского района Иркутской области : закон Иркутской области от 27 ноября 1995 г. № 326 // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 1995. № 15 (ч. II).

21. Об утверждении схемы и границ судебных участков мировых судей Иркутской области : закон Иркутской области от 26 марта 2001 г. № 16-оз (в ред. от 7 марта 2002 г.) // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2001. № 5; 2002. № 16.

22. Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР : утверждено Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.

23. Проблемы законодательного обеспечения территориальной организации местного самоуправления // Муниципальное право. 2005. № 1. С. 2–32.

24. *Рой О.* К вопросу о критериях муниципального зонирования в Российской Федерации // Муниципальная власть. 2005. № 2. С. 28–30.

25. Численность населения по муниципальным образованиям. Статистический бюллетень. Иркутск : Иркутскстат, 2013. 80 с.

26. *Шугрина Е.С.* Выявление признаков муниципального образования как гарантия определения территориальных пределов права на осуществление местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 24–31.

И.А. Ильенко, кандидат юридических наук

Актуальные проблемы установления нормативными правовыми актами Иркутской области порядка размещения рекламных конструкций

В статье рассмотрены полномочия органов государственной власти Иркутской области и органов местного самоуправления по осуществлению правового регулирования порядка размещения рекламных конструкций на территории муниципальных образований Иркутской области. Даны рекомендации по способам правового обеспечения единого внешнего вида рекламных конструкций и соблюдения архитектурного облика сложившейся застройки поселений и городских округов Иркутской области.

***Ключевые слова**: порядок размещения рекламных конструкций; схема размещения рекламных конструкций; полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации; полномочия органов местного самоуправления.*

Пунктом 4 части 15 статьи 19 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» [5] (далее — Федеральный закон «О рекламе») установлено, что рекламные конструкции не должны нарушать внешний архитектурный облик сложившейся застройки поселения или городского округа. При этом нормативными правовыми актами Российской Федерации не определено понятие внешнего архитектурного облика сложившейся застройки поселения или городского округа. В связи с отсутствием легальной дефиниции понятие внешнего архитектурного облика сложившейся застройки поселения или городского округа является оценочным. Неопределенность содержания этого термина нередко влечет неудовлетворительные оценки влияния рекламных конструкций на внешний архитектурный облик муниципальных образований. В связи с этим органы государственной власти субъектов Российской Федерации предпринимают попытки по регламентации порядка размещения наружной рекламы на территории муниципальных образований. Вместе с тем федеральным законодательством установлены пределы правового регулирования данных общественных отношений, которые необходимо учитывать в процессе правотворческой деятельности.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 4 марта 1997 г. № 4-П по делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 г. «О рекламе» [8] законодательство о рекламе призвано регулировать отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы, которые являются предметом гражданского законодательства.

Конституция Российской Федерации* относит гражданское законодательство к ведению Российской Федерации (пункт «о» статьи 71); по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (часть 1 статьи 76). Следовательно, законодательство о рекламе, регулирующее гражданско-правовые отношения в сфере рекламной деятельности, не может находиться ни в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, ни в ведении субъектов Российской Федерации, и они не вправе осуществлять собственное правовое регулирование в этой сфере.

* Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Вместе с тем рекламная деятельность является объектом комплексного нормативного правового регулирования. Если те или иные вопросы рекламы выходят за рамки гражданско-правовых отношений, не относятся к основам единого рынка, т. е. не являются предметом ведения Российской Федерации, субъекты Российской Федерации могут осуществлять их законодательное регулирование в рамках, определенных Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 72, 73, частями 2, 4, 5 и 6 статьи 76. В силу положений статей 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, связанные с особенностями распространения наружной рекламы, поскольку они затрагивают правомочия пользования, владения и распоряжения муниципальной собственностью.

Как отметил Московский городской суд в решении от 17 мая 2004 г. по делу № 3-146/2004 [10] и определении от 1 сентября 2004 г. № 5-Г04-72 [Там же], установление мест размещения средств наружной рекламы является процедурой определения соответствия размещаемого средства наружной рекламы градостроительной и архитектурно художественной концепции облика города, соответствия технической безопасности. Рассматриваемые отношения не могут быть отнесены к предмету гражданского законодательства, не относятся к основам единого рынка и не являются предметом ведения Российской Федерации, в связи с этим указанные отношения относятся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем доводы приведенных выше решений Московского городского суда о наличии полномочия субъектов Российской Федерации на осуществление нормативного правового регулирования порядка размещения наружной рекламы в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов основаны на статье 22 действовавшего на тот момент Градостроительного кодекса Российской Федерации [2], согласно которой к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации на соответствующих территориях относились: разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области градостроительства; установление государственной политики в области градостроительства; утверждение и реализация градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий субъектов Российской Федерации, а также схем и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и благоустройство указанных территорий; осуществление государственного контроля за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов в области градостроительства.

Статьей 7 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ [3], действующего в настоящее время, указанные полномочия не закреплены за органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с этим в соответствии с частью 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе осуществлять нормативное правовое регулирование порядка размещения наружной рекламы.

Согласно части 1 статьи 19 Федерального закона «О рекламе» распространение наружной рекламы с использованием щитов, стендов, строительных сеток, перетяжек, электронных табло, воздушных шаров, аэростатов и иных технических средств стабильного территориального размещения, монтируемых и располагаемых на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, строений, сооружений или вне их, а также остановочных пунктов движения общественного транспорта осуществляется владельцем рекламной конструкции, являющимся рекламораспространителем, с соблюдением требований статьи 19 Федерального закона «О рекламе».

Рекламная конструкция и ее территориальное размещение должны соответствовать требованиям технического регламента (часть 4 статьи 19 Федерального закона «О рекламе»).

Таким образом, регулирование порядка установки рекламных конструкций осуществляется статьей 19 Федерального закона «О рекламе», техническим регламентом. Субъекты Российской Федерации не вправе регулировать отношения, связанные с получением разрешений на установку объектов наружной рекламы, с вопросами эксплуатации и иными вопросами, касающимися производства, размещения и распространения рекламы.

Данный вывод подтверждается судебной практикой. Верховный Суд Российской Федерации в определении от 14 января 2009 г. № 5-Г08-105 [8] указал, что принятые Прави-

тельством города Москвы Правила установки и эксплуатации объектов наружной рекламы и информации в городе Москве не могут заменять собой те требования к рекламной конструкции, которые в соответствии с частью 1 статьи 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [7] до принятия соответствующего технического регламента предусмотрены в ГОСТ Р 52044-2003 «Наружная реклама на автомобильных дорогах и территориях городских и сельских поселений. Общие технические требования к средствам наружной рекламы. Правила размещения» [1], в части обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе в целях охраны жизни и здоровья граждан.

Кроме того, статьей 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4] (далее — Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации») в Федеральный закон «О рекламе» внесены следующие изменения в части регламентации порядка размещения наружной рекламы:

1) субъектам Российской Федерации предоставлена возможность нормативного установления предельных сроков, на которые могут заключаться договоры на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, в зависимости от типов и видов рекламных конструкций и применяемых технологий демонстрации рекламы (подпункт «б» пункта 1 статьи 1);

2) органам местного самоуправления муниципальных районов или городских округов предоставлено полномочие по утверждению схем размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности (подпункт «и» пункта 1 статьи 1).

Схема размещения рекламных конструкций является документом, определяющим места размещения рекламных конструкций, типы и виды рекламных конструкций, установка которых допускается на данных местах. Схема размещения рекламных конструкций должна соответствовать документам территориального планирования и обеспечивать соблюдение внешнего архитектурного облика сложившейся застройки, градостроительных норм и правил, требований безопасности и содержать карты размещения рекламных конструкций с указанием типов и видов рекламных конструкций, площади информационных полей и технических характеристик рекламных конструкций. Схема размещения рекламных конструкций и вносимые в нее изменения подлежат предварительному согласованию с уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти данного субъекта Российской Федерации (подпункт «г» пункта 1 статьи 1);

3) органам местного самоуправления муниципальных районов или городских округов предоставлено полномочие по определению типов и видов рекламных конструкций, допустимых и недопустимых к установке на территории соответствующего муниципального образования или части его территории, в том числе требований к таким рекламным конструкциям, с учетом необходимости сохранения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки поселений или городских округов.

Таким образом, Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» органам местного самоуправления муниципальных районов или городских округов предоставлено полномочие по осуществлению нормативного правового регулирования порядка размещения наружных рекламных конструкций, в том числе определению мест размещения рекламных конструкций и требований к рекламным конструкциям с целью сохранения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки поселений или городских округов.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено полномочие по нормативному установлению предельных сроков, на которые могут заключаться договоры на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, а также по регламентации порядка предварительного согласования схемы размещения рекламных конструкций и вносимых в нее изменений органом местного самоуправления с уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

При этом указанным порядком предварительного согласования могут быть установлены сроки направления схемы размещения рекламных конструкций, определен орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на согласование схемы размещения рекламных конструкций, закреплены основания для отказа согласования схемы размещения рекламных конструкций.

Основания для отказа согласования схемы размещения рекламных конструкций не могут содержать иных обстоятельств, помимо перечисленных в подпункте «г» пункта 1 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (схема размещения рекламных конструкций не определяет места размещения рекламных конструкций, типы и виды рекламных конструкций, установка которых допускается на данных местах, не соответствует документам территориального планирования и не обеспечивает соблюдение внешнего архитектурного облика сложившейся застройки, градостроительных норм и правил, требований безопасности, не содержит карты размещения рекламных конструкций с указанием типов и видов рекламных конструкций, площади информационных полей и технических характеристик рекламных конструкций), так как федеральным законодательством субъектам Российской Федерации не предоставлены полномочия по осуществлению нормативного правового регулирования порядка размещения наружной рекламы.

Таким образом, решение уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации об отказе органу местного самоуправления в согласовании схемы размещения рекламных конструкций вследствие несоблюдения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки является действенным способом обеспечения единого внешнего вида рекламных конструкций и соблюдения архитектурного облика сложившейся застройки поселений или городских округов.

Со дня вступления в силу данного Федерального закона (8 мая 2013 г.) и до 1 января 2014 г. органы местного самоуправления обязаны утвердить схемы размещения рекламных конструкций. До дня утверждения схем размещения рекламных конструкций органами местного самоуправления применяется действовавший до дня вступления в силу данного Федерального закона порядок размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от формы собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности.

Кроме того, согласно пункту 1 части 2 статьи 6 Закона Иркутской области от 24 декабря 2010 г. № 134-ОЗ «О статусе административного центра Иркутской области» [6] в целях осуществления функций административного центра Иркутской области исполнительные органы государственной власти Иркутской области в пределах полномочий, предусмотренных федеральными законами, Уставом Иркутской области, законами Иркутской области, осуществляют разработку, утверждение и реализацию областной долгосрочной целевой программы по развитию административного центра Иркутской области.

Указанная областная долгосрочная целевая программа может содержать рекомендательные положения органам местного самоуправления города Иркутска о включении в муниципальные нормативные правовые акты города Иркутска норм о едином художественном оформлении наружных рекламных конструкций и необходимости обеспечения соответствия их архитектурному облику города.

На основании вышеизложенного следует сделать вывод о том, что федеральным законодательством полномочие по правовому регулированию порядка размещения наружных рекламных конструкций, в том числе определению мест размещения рекламных конструкций и требований к рекламным конструкциям, отнесено к полномочиям органов местного самоуправления. При этом муниципальные правовые акты должны соответствовать Федеральному закону «О рекламе» и ГОСТ Р 52044-2003 «Наружная реклама на автомобильных дорогах и территориях городских и сельских поселений. Общие технические требования к средствам наружной рекламы. Правила размещения».

В свою очередь, нормативные правовые акты Иркутской области в сфере размещения наружной рекламы могут иметь определенный предмет регулирования и приниматься в следующих формах:

1) постановление Правительства Иркутской области о порядке согласования схемы размещения рекламных конструкций и вноси-

мых в нее изменений с уполномоченным органом исполнительной власти Иркутской области;

2) постановление Правительства Иркутской области о предельных сроках, на которые могут заключаться договоры на установку и эксплуатацию рекламных конструкций;

3) постановление Правительства Иркутской области об утверждении областной долгосрочной целевой программы по развитию административного центра Иркутской области, содержащей рекомендательные нормы в сфере порядка размещения наружной рекламы в городе Иркутске.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. ГОСТ Р 52044-2003 «Наружная реклама на автомобильных дорогах и территориях городских и сельских поселений. Общие технические требования к средствам наружной рекламы. Правила размещения» : утвержден постановлением Госстандарта России от 22 апреля 2003 г. № 124-ст // СПС «КонсультантПлюс».

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 19. Ст. 2069.

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

4. О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 98-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2325.

5. О рекламе : федер. закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

6. О статусе административного центра Иркутской области : закон Иркутской области от 24 декабря 2010 г. № 134-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2011. № 28 (т. 4).

7. О техническом регулировании : федер. закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

8. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 января 2009 г. № 5-Г08-105 // СПС «КонсультантПлюс».

9. По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 г. «О рекламе» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 марта 1997 г. № 4-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 11. Ст. 1372.

10. Судебные акты Российской Федерации : сайт. URL: http://sudact.ru/

Р.М. Халафян

Практика субъектов Российской Федерации в сфере борьбы с пропагандой однополых отношений

В статье дан сравнительно-правовой анализ правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере борьбы с пропагандой однополых отношений. Рассмотрены меры административной ответственности, установленные за совершение указанных действий. Приведена судебная практика. В завершении сделан вывод о необходимости приведения законов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

Ключевые слова: *Федеральный закон от 29 июня 2013 года № 135-ФЗ; пропаганда однополых отношений; составы административных правонарушений; судебная практика по оспариванию правовых актов о борьбе с пропагандой однополых отношений.*

До недавнего времени вопросы привлечения к административной ответственности за пропаганду однополых отношений, в том числе среди детей и молодежи, были урегулированы исключительно положениями нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Это объясняется тем, что согласно пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76).

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации приводятся в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев [5, пункт 2 статьи 3].

С момента вступления в силу Федерального закона от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ [1] субъекты Российской Федерации лишились каких-либо правовых оснований для разработки и принятия нормативных правовых актов в данной сфере. Федеральным законодателем установлена административная ответственность за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних. Данный вид пропаганды определяется им как распространение информации, направленной на формирование у несовершеннолетних нетрадиционных сексуальных установок, привлекательности нетрадиционных сексуальных отношений, искаженного представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных сексуальных отношений, либо навязывание информации о нетрадиционных сексуальных отношениях, вызывающей интерес к таким отношениям, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния. Соответствующее изменение внесено в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в виде новой статьи 6.21.

В результате нормы, принятые субъектами Российской Федерации и закрепляющие соответствующие составы правонарушений, должны быть признаны ими утратившими юридическую силу. Несмотря на это, представляет интерес так называемое опережающее правовое регулирование со стороны субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Законы о борьбе с пропагандой однополых отношений. Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что правовое регулирование борьбы с пропагандой нетрадиционных сексуальных отношений не получило широкого распространения. Тем не менее, в ряде субъектов Российской Федерации такое регулирование имеется*. При этом обращает на себя внимание тот факт, что большая часть законов, закрепляющих соответствующие меры юридической ответственности, введены в действие сравнительно недавно (2012—2013 гг.).

В подавляющем большинстве случаев субъектами Российской Федерации предусматривается ответственность за пропаганду сексуальных (половых) отношений среди несовершеннолетних. Исключение, в частности, составляют Закон Калининградской области от 12 мая 2008 г. № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях» и Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ «Об административных правонарушениях», в которых установлены меры ответственности за совершение указанных действий с несовершеннолетними, и тем самым расширяется перечень субъектов правонарушения.

Административная ответственность за правонарушение устанавливается субъектами Российской Федерации в различных по своему предмету регулирования актах: в кодексах об административных правонарушениях (Закон Владимирской области от 14 февраля 2003 г. № 11-ОЗ «Об административных правонарушениях во Владимирской области», Закон Костромской области от 21 июля 2008 г. № 352-4-ЗКО «Кодекс Костромской области об административных правонарушениях»); законах, регулирующих вопросы духовного развития населения (Закон Рязанской области от 3 апреля 2006 г. № 41-ОЗ «О защите нравственности и здоровья детей в Рязанской области», Закон Владимирской области от 28 декабря 2006 г. № 193-ОЗ «О мерах по защите нравственности и здоровья детей во Владимирской области»); нормативных правовых актах, посвященных правам ребенка (Закон Республики Башкортостан от 31 декабря 1999 г. № 44-з «Об основных гарантиях прав ребенка в Республике Башкортостан», Закон Новосибирской области от 12 мая 2003 г. № 111-ОЗ «О защите прав детей в Новосибирской области»).

Составы административных правонарушений. Различный подход субъектов Российской Федерации проявляется в перечне запрещенных к пропаганде действий. Примечательны в этом отношении позиции Архангельской и Новосибирской областей: принятые в данных субъектах Закон Архангельской области от 15 декабря 2009 г. № 113-9-ОЗ «Об отдельных мерах по защите нравственности и здоровья детей в Архангельской области» и Закон Новосибирской области от 14 февраля 2003 г. № 99-ОЗ «Об административных правонарушениях в Новосибирской области» закрепили ответственность только за пропаганду гомосексуализма среди несовершеннолетних.

Несколько широкий подход прослеживается в практике Калининградской, Магаданской областей, городе Санкт-Петербурге. Так, Законом Магаданской области от 15 марта 2005 г. № 583-ОЗ «Об административных правонарушениях в Магаданской области» установлена административная ответственность за гомосексуализм и бисексуализм, Законом Калининградской области от 18 января 2008 г. № 217 «О защите населения Калининградской области от информационной продукции, наносящей вред духовно-нравственному развитию» — за гомосексуализм, бисексуализм, педофилию. В городе Санкт-Петербурге является административно наказуемой пропаганда гомосексуализма, бисексуализма и трансгендерности [4], в Костромской области основанием привлечения к административной ответственности признается совершение любого из перечисленных выше действий [2].

До принятия на федеральном уровне дефиниции понятия «пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних» субъекты Российской Федерации закрепляли свои формулировки (Владимирская, Самарская области, город Санкт-Петербург). Так, под публичными действиями, направленными на пропаганду мужеложства, лесбиянства, бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних понималась деятельность по целенаправленному и бесконтрольному распространению общедоступным способом информации, способной нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних, в том числе сформировать у них

* Соответствующее правовое регулирование действует в Архангельской, Владимирской, Калининградской, Костромской, Магаданской, Новосибирской, Рязанской, Самарской областях, Краснодарском крае, городе Санкт-Петербурге, Республике Башкортостан.

искаженные представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных брачных отношений.

Сравнительно реже встречаются исключения из общего правила. Так, в Законе Магаданской области от 15 марта 2005 г. № 583-ОЗ «Об административных правонарушениях в Магаданской области» из перечня наказуемых деяний исключаются действия, влекущие административную ответственность, установленную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях; Закон Самарской области от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» исключает действия, содержащие уголовно наказуемые деяния, а также действия, за совершение которых Кодексом об административных правонарушениях установлена ответственность.

Пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений влечет такой вид административного наказания, как административный штраф. Его размер, как правило, составляет для граждан 5 тыс. рублей, должностных лиц — 50 тыс. рублей, юридических лиц — от 250 тыс. до 500 тыс. рублей.

На общем фоне выделяются размеры штрафов, установленные, в частности, Законом Рязанской области от 4 декабря 2008 г. № 182-ОЗ «Об административных правонарушениях» — от 1 500 до 2 тыс. рублей, от 2 тыс. до 4 тыс. рублей и от 10 тыс. до 20 тыс. рублей соответственно. Напротив, в Краснодарском крае максимальный размер штрафа за публичные действия, направленные на пропаганду педофилии, составляет 1 млн рублей [3].

О практике правоприменения. Анализ практики правоприменения законов, направленных на борьбу с пропагандой однополых отношений, в том числе среди детей и молодежи, субъектами Российской Федерации свидетельствует о наличии судебных актов по оспариванию их положений. Верховный Суд Российской Федерации в своих определениях [7] неоднократно указывал на отсутствие неопределенности в законодательстве таких терминов как «пропаганда», «гомосексуализм», «бисексуализм», «трансгендерность». В решениях соответствующие доводы признаются несостоятельными на том основании, что названные понятия имеют общеизвестное содержание.

По мнению Верховного Суда Российской Федерации, нельзя вести речь и об установлении административной ответственности в отношении нейтрального распространения знаний о мужеложстве, лесбиянстве, бисексуализме, трансгендерности. Подход суда аргументируется тем, что пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних предполагает совершение активных публичных действий, связанных с формированием привлекательного образа нетрадиционной сексуальной ориентации, искаженного представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных брачных отношений.

При этом судом обращается внимание на то, что запрет пропаганды гомосексуализма не препятствует реализации права получать и распространять информацию общего, нейтрального содержания о гомосексуальности, проводить публичные мероприятия в предусмотренном законом порядке, в том числе открытые публичные дебаты о социальном статусе сексуальных меньшинств, не навязывая гомосексуальные жизненные установки несовершеннолетним как лицам, не способным в силу возраста самостоятельно критически оценить такую информацию.

Складывающаяся правоприменительная практика по данной категории дел нашла отражение и в деятельности судов субъектов Российской Федерации [8].

Положения нормативных правовых актов, устанавливающие запрет на пропаганду однополых отношений, в том числе среди детей и молодежи, подлежали проверке также в порядке конституционного судопроизводства. В соответствии с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной им в Определении от 16 ноября 2006 г. № 496-О, ни из Конституции Российской Федерации, ни из принятых на себя Российской Федерацией международно-правовых обязательств не вытекает обязанность государства по созданию условий для пропаганды, поддержки и признания союзов лиц одного пола, притом что само по себе отсутствие такой регистрации никак не влияет на уровень признания и гарантий в Российской Федерации прав и свобод заявителя как человека и гражданина.

Не свидетельствует о нарушении конституционных прав заявителя и наличие в ряде государств Европы иного подхода к решению вопросов демографического и социального характера, тем более что в силу статьи 23 Международного пакта о гражданских и по-

литических правах право на вступление в брак и создание семьи признается именно за мужчинами и женщинами, а статья 12 Конвенции о защите прав человека и основных свобод прямо предусматривает возможность создания семьи в соответствии с национальным законодательством, регулирующим осуществление этого права [6].

Таким образом, правовое регулирование борьбы с пропагандой однополых отношений, предусмотренное правовыми актами субъектов Российской Федерации, не отличается единством подходов. Принятие Федерального закона от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ будет способствовать приведению данной практики к единообразию, защите прав граждан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей : федер. закон от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 26. Ст. 3208.

2. О гарантиях прав ребенка в Костромской области : закон Костромской области от 11 ноября 1998 г. № 29 (в ред. от 13 июля 2012 г.) // Северная правда. 1998. № 235. 8 дек.; СП — нормативные документы. 2012. № 28. 20 июля.

3. Об административных правонарушениях : закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ (в ред. от 16 июля 2013 г.) // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2003. № 11 (I); Официальный сайт администрации Краснодарского края: http://admkrai.krasnodar.ru (дата обращения: 17.07.2013).

4. Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге : закон Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 (в ред. от 23 апреля 2013 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2010. № 21; 2013. № 16.

5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 7 июня 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2013. № 23. Ст. 2876.

6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 496-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Э. Мурзина на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 12 Семейного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

7. Определения Верховного Суда Российской Федерации от 15 августа 2012 г. № 1-АПГ12-11, от 3 октября 2012 г. № 78-АПГ12-16, от 7 ноября 2012 г. № 87-АПГ12-2 // СПС «КонсультантПлюс».

8. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 24 мая 2012 г. по делу № 3-97/12 // СПС «КонсультантПлюс».

И.А. Ильенко, кандидат юридических наук

Лицензионный контроль в сфере образования как предмет антикоррупционной экспертизы

В заключении независимой антикоррупционной экспертизы представлены выводы о наличии коррупциогенных факторов в тексте проекта административного регламента исполнения государственной функции, даны рекомендации по устранению дефектов предполагаемого правового регулирования проекта административного регламента.

Ключевые слова: *антикоррупционная экспертиза; коррупциогенный фактор; исполнение государственной функции; контроль соблюдения лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности.*

Иркутским областным государственным научно-исследовательским казенным учреждением «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», аккредитованным в качестве независимого эксперта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [3], пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [6], проведена антикоррупционная экспертиза проекта административного регламента службы по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области по осуществлению государственной функции по государственному контролю за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности (далее — проект).

Антикоррупционная экспертиза проекта проведена в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [1] (далее — методика проведения антикоррупционной экспертизы).

В ходе проведения независимой антикоррупционной экспертизы проекта выявлен ряд коррупциогенных факторов, а также сформулированы рекомендации, направленные на устранение правовых предпосылок коррупции и допущенных неточностей.

1. Подпунктом 3 пункта 8 проекта установлено, что при исполнении государственной функции должностные лица Службы по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области (далее — Служба) обязаны проводить проверку соблюдения проверяемыми организациями лицензионных требований и условий на основании соответствующего правового акта Службы.

Отсутствие в проекте указания на вид соответствующего правового акта Службы влечет такой коррупциогенный фактор, как широта дискреционных полномочий, заключающийся в неопределенности условий или оснований принятия решения о проведении проверки (подпункт «а» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы).

Кроме того, положение подпункта 3 пункта 8 проекта не соответствует пункту 3 статьи 18 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индиви-

дуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2] (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ), согласно которому должностные лица органа государственного контроля (надзора) при проведении проверки обязаны проводить проверку на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) о ее проведении в соответствии с ее назначением.

Таким образом, подпункт 3 пункта 8 проекта подлежит приведению в соответствие с действующим законодательством.

2. Подпунктом 4 пункта 8 проекта не закреплена предусмотренная пунктом 4 статьи 18 Федерального закона № 294-ФЗ обязанность должностных лиц Службы по проведению проверки в случае, предусмотренном частью 5 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ, исключительно при наличии копии документа о согласовании проведения проверки.

В связи с этим созданы условия для появления коррупции путем выбора правоприменителем противоречащих норм по своему усмотрению. Таким образом, подпункт 4 пункта 8 проекта содержит предусмотренный подпунктом «в» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенный фактор «выборочное изменение объема прав», заключающийся в возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для образовательных организаций по усмотрению органов государственной власти (их должностных лиц).

3. Подпунктом 6 пункта 8 проекта не закреплено право иного должностного лица юридического лица на ознакомление с информацией и документами, относящимися к предмету проверки.

Вместе с тем такое право предусмотрено пунктом 6 статьи 18 Федерального закона № 294-ФЗ.

Кроме того, подпунктом 6 пункта 8 проекта перечень информации и документов, относящихся к предмету проверки, ограничен документами юридического лица. Однако по смыслу пункта 6 статьи 18 Федерального закона № 294-ФЗ проверяемым лицам предоставлено право знакомиться с документами органа государственного контроля (надзора), относящимися к предмету проверки.

На основании вышеизложенного следует сделать вывод о том, что подпункт 6 пункта 8 проекта содержит следующие предусмотренные подпунктами «а» и «в» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенные факторы:

— широта дискреционных полномочий, которая заключается в неопределенности условий и оснований принятия решения специалистом Службы об ознакомлении проверяемой организации с документами и информацией, относящейся к предмету проверки;

— выборочное изменение объема прав, что выражается в закреплении проектом возможности необоснованного установления исключений из общего порядка ознакомления проверяемой организации с документами и информацией, относящейся к предмету проверки, для отдельных должностных лиц образовательных организаций по усмотрению органов государственной власти (их должностных лиц).

4. Подпунктом 8 пункта 8 проекта не закреплена предусмотренная пунктом 8 статьи 18 Федерального закона № 294-ФЗ обязанность должностного лица Службы учитывать при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, соответствие указанных мер потенциальной опасности нарушений для жизни, здоровья людей, для животных, растений, окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, для возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

На основании вышеизложенного следует сделать вывод о том, что подпункт 8 пункта 8 проекта содержит следующие предусмотренные подпунктами «а» и «в» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенные факторы:

— широта дискреционных полномочий, которая заключается в неопределенности условий и оснований принятия решения специалистом Службы об определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений;

— выборочное изменение объема прав, что выражается в закреплении проектом возможности необоснованного установления исключений из общего порядка определения мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, для отдельных образовательных организаций по усмотрению органов государственной власти (их должностных лиц).

5. В соответствии со статьей 21 Федерального закона № 294-ФЗ иное должностное лицо проверяемой организации имеет право:

— непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

— получать от органа государственного контроля (надзора), его должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки и предоставление которой предусмотрено Федеральным законом № 294-ФЗ;

— знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора);

— обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем пунктом 10 проекта перечисленные права не закреплены за иным должностным лицом проверяемой организации.

В связи с этим в пункте 10 проекта содержится коррупциогенный фактор «выборочное изменение объема прав», что выражается в закреплении проектом возможности необоснованного установления исключений из общего порядка проведения проверки в отношении иного должностного лица проверяемой организации (подпункт «в» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы).

6. Согласно пункту 49 проекта к проведению проверок могут привлекаться эксперты и экспертные организации, аккредитованные Службой в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в соответствии с заключенными с ними гражданско-правовыми договорами.

Вместе с тем пунктом 39 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 г. № 174 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности» [5] (далее — Положение о лицензировании), установлена обязательность привлечения экспертов и экспертных организаций, аккредитованных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, к проведению мероприятий по лицензионному контролю. Согласно пункту 35 Положения о лицензировании под лицензионным контролем понимается, в том числе, контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности.

Таким образом, пункт 49 проекта содержит такой коррупциогенный фактор, как определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций, предусмотренный подпунктом «б» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы.

7. Согласно подпункту 5 пункта 8 статьи 28.1 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» [4] проект разрабатывается с учетом требований к регламентам предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и исполнения государственных функций.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 20 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» [7] (далее — Правила), описание каждой административной процедуры содержит основания для начала административной процедуры.

Однако глава 16 «проведение выездной проверки» проекта не закрепляет основания проведения выездной проверки.

Согласно части 3 статьи 12 Федерального закона № 294-ФЗ выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным:

— удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и иных имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), документах юридического лица, индивидуального предпринимателя;

— оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям или требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

В соответствии с подпунктом «ж» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной

экспертизы отмеченные пробелы предполагаемого правового регулирования проекта, заключающиеся в отсутствии или неполноте административных процедур, выступают коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

8. Пунктами 98—100, 103, 105 проекта предусмотрены процедуры принятия решения специалистами Службы по результатам проведенных проверок.

Данные положения проекта не соответствуют требованиям пункта 20 Правил, так как не содержат такого обязательного элемента, как критерии принятия решений.

В соответствии с подпунктом «ж» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной

экспертизы отмеченные пробелы предполагаемого правового регулирования проекта, заключающиеся в отсутствии или неполноте административных процедур, выступают коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

Имеются также замечания по юридической технике проекта: структура проекта не соответствует пунктам 13—15, 18 Правил, согласно которым разделы проекта состоят из подразделов.

В связи с вышеизложенным полагаем, что проект нуждается в доработке, в том числе уточнении структуры проекта, устранении несоответствий федеральному законодательству, коррупциогенных факторов, нарушений правил юридической техники.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. постановления Правительства РФ от 27 марта 2013 г. № 274) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084; 2013. № 13. Ст. 1575.

2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. ФЗ от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2013. № 9. Ст. 874.

3. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. ФЗ от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; 2011. № 48. Ст. 6730.

4. Об образовании : закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. ФЗ от 17 декабря 2009 г. № 313-ФЗ) // Рос. газ. 1992. 31 июля; Собрание законодательства РФ. 2009. № 51. Ст. 6150.

5. Положение о лицензировании образовательной деятельности : утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 г. № 174 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности» (в ред. постановления Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1404) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 12. Ст. 1651; 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7958.

6. Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. постановления Правительства РФ от 27 марта 2013 г. № 274) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084; 2013. № 13. Ст. 1575.

7. Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций : утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (в ред. постановления Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 1334) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3169; 2012. № 52. Ст. 7507.

И.С. Суркова, кандидат юридических наук
Р.М. Халафян

Модельный порядок оборудования информационных стендов и технических средств аналогичного назначения, размещения на них информации о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации

В модельном акте регулируются отношения, связанные с оборудованием информационных стендов и технических средств аналогичного назначения и размещением на них информации о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Закрепляется перечень информации, подлежащей размещению на указанных стендах и технических средствах, а также сроки ее размещения. Определяются исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченные на изготовление и установку информационных стендов и технических средств аналогичного назначения, а также на размещение на них информации о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Устанавливаются требования к оформлению информационных стендов и технических средств аналогичного назначения.

***Ключевые слова**: информационные стенды; технические средства; доступ к информации, размещение информации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.*

В соответствии с частью 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» установлено, что государственные органы, органы местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, и иных отведенных для этих целей местах размещают информационные стенды и (или) другие технические средства аналогичного назначения для ознакомления пользователей информации с текущей информацией о деятельности соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления.

В законах субъектов Российской Федерации указанный способ обеспечения доступа к информации регламентируется достаточно кратко. Детальный порядок оборудования информационных стендов и (или) технических средств аналогичного назначения с целью информирования населения о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, как правило, определяется подзаконными актами. В этой связи представленный Модельный порядок разработан с учетом возможных особенностей, присущих высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, в силу его коллегиальности, особенностей персонального состава и необходимости обеспечения его деятельности иными исполнительными органами власти.

1. Настоящий Порядок регулирует отношения, связанные с оборудованием информационных стендов и технических средств аналогичного назначения в зданиях, в которых находятся помещения, занимаемые высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее — Правительство), а также с требованиями к

размещаемой на них информации о деятельности Правительства.

2. Настоящий Порядок разработан в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», другими федеральными законами, иными федеральными нормативными правовыми актами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов субъекта Российской Федерации*, другими законами субъекта Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

3. В целях размещения информации о деятельности Правительства информационные стенды (далее — стенды) и (или) иные технические средства аналогичного назначения (далее — технические средства) оборудуются при входе в здание, в котором находятся помещения, занимаемые указанным органом.

4. Стенды и технические средства оборудуются с учетом необходимости размещения иных стендов и (или) технических средств в целях размещения на них информации о деятельности других государственных органов субъекта Российской Федерации, которые занимают помещения в том же здании, в котором находится помещение, занимаемое Правительством.

(*вариант: исключить пункт 4. Пункты 5—15 считать соответственно пунктами 4—14*)**.

5. Стенды и технические средства оборудуются на хорошо просматриваемых местах с учетом возможности обеспечения к ним доступа пользователей информации без необходимости прохождения установленного пропускного режима в здание.

Место размещения стендов и технических средств оборудуется с учетом требований доступности для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

6. Размещение стендов и технических средств должно осуществляться в соответствии с требованиями эргономики, исключающими необходимость нахождения пользователя информации в вынужденной неудобной позе длительное время.

7. Изготовление и установку стендов и технических средств в целях размещения информации о деятельности Правительства обеспечивает исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации *(вариант: структурное подразделение исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)*, уполномоченный (*вариант: уполномоченное*) на материально-техническое и социально-бытовое обеспечение деятельности Правительства***.

8. Изготовление стендов и технических средств обеспечивается посредством осуществления закупок товаров для государственных нужд Иркутской области в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

9. На стендах и (или) технических средствах подлежит размещению следующая информация о деятельности Правительства:

1) фамилия, имя, отчество руководителя Правительства;

2) фамилии, имена, отчества лиц, замещающих должности первого заместителя (*вариант: первых заместителей*) руководителя Правительства, заместителей руководителя Правительства, иных членов Правительства;

3) номера телефонов приемной руководителя Правительства, первого заместителя (*вариант: первых заместителей*) руководителя Правительства, заместителей руководителя Правительства, иных членов Правительства;

4) порядок работы Правительства, включая порядок приема граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

5) фамилии, имена, отчества, телефоны должностных лиц, осуществляющих прием граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных

* При переработке Модельного порядка заменить на название конкретного закона субъекта Российской Федерации, регулирующего указанные вопросы.

** Вариант применяется, если высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации занимает отдельное здание, в котором не располагаются иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

*** При переработке настоящего Модельного порядка заменить родовое наименование на наименование конкретного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или структурного подразделения исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

объединений, государственных органов и органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

6) сведения об условиях и порядке получения информации о деятельности Правительства;

7) фамилия, имя, отчество, должность, номер телефона лица, ответственного за предоставление информации о деятельности Правительства;

8) о времени и месте проведения заседания Правительства, а также об открытом или закрытом режиме его проведения;

9) иные сведения, необходимые для оперативного информирования пользователей информацией.

10. Стенды и технические средства, на которых размещается информация, указанная в пункте 9 настоящего Порядка, должны обеспечивать возможность визуального восприятия указанной информации.

11. Информация, указанная в пункте 9 настоящего Порядка, размещается на стендах и (или) технических средствах с использованием размера шрифта, обеспечивающего свободное ее восприятие с места, доступного пользователю информацией.

Оформление стендов и технических средств должно соответствовать эстетическим требованиям. Сочетание цвета шрифта и цвета фона, на котором расположен шрифт, а также сочетание указанных цветов и цвета стенда, фона экрана технического средства должно соответствовать требованиям колористики, в том числе запрещается размещать информацию с использованием шрифта недостаточной четкости, шрифта красного, зеленого или желтого цвета, шрифта, расположенного на красном или сером фоне.

12. В целях информирования граждан, являющихся инвалидами по зрению, о деятельности Правительства при размещении информации на стендах может быть дополнительно использован рельефно-точечный шрифт Брайля, а на технических средствах — средства, обеспечивающие помимо ее визуального восприятия пользователем информацией, также восприятие указанной информации на слух.

13. Размещение информации, указанной в пункте 9 настоящего Порядка, обеспечивает исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации *(вариант: структурное подразделение исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)*, уполномоченный (*вариант: уполномоченное*) на размещение информации о деятельности Правительства*.

14. Информация размещается на стендах и (или) технических средствах в следующие сроки:

1) информация, предусмотренная подпунктом 1 пункта 9 настоящего Порядка, — не позднее рабочего дня, следующего за днем вступления гражданина Российской Федерации в должность руководителя Правительства;

(*вариант: не позднее рабочего дня, следующего за днем издания акта о назначении гражданина Российской Федерации на должность руководителя Правительства*)**;

2) информация, предусмотренная подпунктом 2 пункта 9 настоящего Порядка, — не позднее рабочего дня, следующего за днем издания акта руководителя Правительства о назначении на должности или об освобождении от должности соответствующих должностных лиц;

3) информация, предусмотренная подпунктами 3–7, 9 пункта 9 настоящего Порядка, — не позднее трех рабочих дней со дня принятия решения, совершения иного действия (наступления события), в результате которых информация, размещенная на стенде и (или) техническом средстве, перестала соответствовать действительности;

4) информация, предусмотренная подпунктом 8 пункта 9 настоящего Порядка, — не позднее чем за два календарных дня до дня проведения соответствующего заседания.

15. Контроль за достоверностью информации, указанной в пункте 9 настоящего Порядка, за своевременным ее размещением и обновлением осуществляет исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации *(вариант: структурное подразделение исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)*, обеспечивающий (*вариант: обеспечивающее*) деятельность Правительства***.

---

* При переработке настоящего Модельного порядка заменить родовое наименование на наименование конкретного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или структурного подразделения исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

** Применяется в случае, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

*** При переработке настоящего Модельного порядка заменить родовое наименование на наименование конкретного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или структурного подразделения исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

Модельный порядок создания, размещения и работы пунктов подключения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории субъекта Российской Федерации

В модельном акте регулируются отношения, связанные с созданием и обеспечением функционирования пунктов подключения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Предусмотрен порядок определения количества указанных пунктов, требования к их размещению на территории субъекта Российской Федерации. Также определяются основные требования к работе пунктов подключения к сети «Интернет».

***Ключевые слова**: доступ к информации; обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов; пункт подключения к сети «Интернет».*

В соответствии с частью 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации [1] каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. В целях обеспечения прав граждан на поиск и получение информации о деятельности органов публичной власти был принят Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В числе прочих гарантий данный Федеральный закон предусматривает, что в целях обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к размещенной в сети «Интернет» информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в местах, доступных для пользователей информации (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах), создаются пункты подключения к сети «Интернет» (часть 2 статьи 10). Эта гарантия сформулирована без отношения к полномочиям конкретных органов власти и, несмотря на императивность формулировки, на практике понимается как возможность (право) публичной власти соответствующего уровня предоставить гражданам дополнительные возможности использования сети «Интернет». Поэтому в большинстве субъектов Российской Федерации правовое регулирование пунктов подключения к сети «Интернет» ограничивается отнесением этого вопроса к компетенции какого-либо органа власти. Подзаконные акты субъектов Российской Федерации, специально посвященные этому вопросу, в настоящий момент отсутствуют. Вместе с тем в случае принятия решения о создании за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации сети пунктов подключения к сети «Интернет» отношения, связанные с созданием и функционированием указанных пунктов, имеет смысл регулировать именно на подзаконном уровне.

Приведенный ниже Модельный порядок разработан исходя из целей охвата пунктами подключения к сети «Интернет» всей территории субъекта Российской Федерации. При этом предполагается, что размещение и обеспечение функционирования указанных пунктов будет осуществляться не государственными органами субъекта Российской Федерации, а частными лицами, с которыми будет заключен соответствующий гражданско-правовой договор. В этой связи учтено, что с 1 января 2014 г. вступает в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Также предполагается, что в большинстве случаев пункты подключения к сети «Интернет» будут располагаться в зданиях, принадлежащих субъекту Российской Федерации, и лишь в случае отсутствия такого здания в соответствующем населенном пункте оно будет арендовано у органов местного самоуправления.

1. Общие положения

1. Настоящий Порядок регулирует общественные отношения, связанные с определением количества пунктов подключения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее — сеть «Интернет»), создаваемых на территории субъекта Российской Федерации, созданием указанных пунктов, а также обеспечением их размещения и работы на территории субъекта Российской Федерации.

2. Настоящий Порядок разработан в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи», Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

3. Термины и понятия, используемые в настоящем Порядке, применяются в значениях, установленных Федеральным законом от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи», Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», иными федеральными законами, законом субъекта Российской Федерации об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов субъекта Российской Федерации*, иными законами субъекта Российской Федерации.

4. Пунктом подключения к сети «Интернет» (далее — пункт доступа) является средство связи, обеспечивающее ввод и отображение информации, учет объема оказываемых услуг связи, подключенное к системе управления сетью связи и к линиям связи, соединяющим данное средство связи с узлами связи сети (сетей) передачи данных.

5. Пункты доступа создаются на территории субъекта Российской Федерации в целях обеспечения:

1) доступа неограниченного круга пользователей информацией к официальным сайтам государственных органов субъекта Российской Федерации, порталу государственных услуг субъекта Российской Федерации, официальным сайтам федеральных государственных органов, Единому порталу государственных и муниципальных услуг, официальным сайтам органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

2) возможности направления пользователями информацией в государственные органы субъекта Российской Федерации, в федеральные государственные органы (их территориальные органы), органы местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации электронного сообщения и (или) электронного документа;

3) предоставления услуг голосовой связи;

4) доступа неограниченного круга лиц к иным информационным ресурсам в сети «Интернет».

6. С использованием пунктов доступа на безвозмездной основе обеспечивается:

1) получение пользователем информацией информации, размещенной на официальных сайтах государственных органов субъекта Российской Федерации, портале государственных услуг субъекта Российской Федерации, а также иных информационных ресурсах в сети «Интернет», определенных исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации** (далее — уполномоченный орган);

2) возможность сохранения на материальном носителе информации, указанной в подпункте 1 настоящего пункта;

3) направление пользователями информацией электронного сообщения и (или) элек-

* При переработке Модельного порядка заменить на название конкретного закона субъекта Российской Федерации, регулирующего указанные вопросы.

** При переработке Модельного порядка заменить на наименование конкретного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

тронного документа в государственные органы субъекта Российской Федерации (их территориальные органы), а также в федеральные государственные органы (их территориальные органы), органы местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации, информационные ресурсы которых предусмотрены подпунктом 1 настоящего пункта;

4) голосовая связь с региональным центром телефонного обслуживания граждан и организаций.

7. Технические и программные требования к пунктам доступа устанавливаются уполномоченным органом.

2. Создание, ликвидация и размещение пунктов доступа

8. Пункты доступа создаются и ликвидируются на территории субъекта Российской Федерации в соответствии со следующими требованиями:

1) в каждом поселении субъекта Российской Федерации с численностью жителей не более 3000 человек создается не менее одного пункта доступа;

2) в каждом поселении (городском округе) субъекта Российской Федерации с численностью жителей более 3000 человек создается не менее двух пунктов доступа;

3) пункт доступа размещается в административном центре сельского поселения субъекта Российской Федерации или городе (поселке), входящем в состав городского поселения субъекта Российской Федерации (в том числе городского округа субъекта Российской Федерации);

4) пункты доступа размещаются в зданиях, занимаемых государственными органами субъекта Российской Федерации (их территориальными органами), государственными библиотеками субъекта Российской Федерации, а в случае их отсутствия в соответствующем административном центре сельского поселения субъекта Российской Федерации или городе (поселке), входящем в состав городского поселения субъекта Российской Федерации (в том числе городского округа субъекта Российской Федерации), — в помещениях, предоставленных органами местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации на основании договора;

5) если в соответствующем административном центре сельского поселения субъекта Российской Федерации или городе (поселке), входящем в состав городского поселения субъекта Российской Федерации (в том числе городского округа субъекта Российской Федерации), имеются территориальные органы исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего управление в области социального развития, включая социальную защиту отдельных категорий граждан и социальное обслуживание населения, опеки и попечительства и (или) территориальные органы исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего управление в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния*, пункты доступа размещаются в каждом из зданий, занимаемых соответствующими территориальными органами.

9. Количество пунктов доступа, создаваемых на территории субъекта Российской Федерации, определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

10. Уполномоченный орган в соответствии с решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренным пунктом 9 настоящего Порядка, утверждает перечень пунктов доступа, создаваемых на территории субъекта Российской Федерации. Указанный перечень должен содержать следующие сведения в отношении каждого пункта доступа:

1) наименование населенного пункта, в котором создается соответствующий пункт доступа;

2) почтовый адрес здания, в котором подлежит размещению соответствующий пункт доступа.

11. Решение о создании или ликвидации пункта доступа принимается уполномоченным органом посредством внесения изменений в перечень, указанный в пункте 10 настоящего Порядка. Уполномоченный орган принимает решение о создании или ликвидации пункта доступа с учетом мнения главы местной администрации поселения (городского округа) муниципального образования субъек-

* При переработке Модельного порядка заменить на наименования конкретных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

та Российской Федерации, на территории которого будет создан или ликвидирован пункт доступа.

3. Организация работы пунктов доступа

12. Обеспечение работы пунктов доступа осуществляется юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, отобранным по результатам открытого конкурса, проведенного в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — оператор пунктов доступа).

13. Заказчиком услуг по созданию и обеспечению работы пунктов доступа является уполномоченный орган.

Уполномоченный орган разрабатывает конкурсную документацию, которая, в том числе, должна содержать:

1) количество пунктов доступа, подлежащих созданию на территории каждого из поселений субъекта Российской Федерации (в том числе городских округов субъекта Российской Федерации);

2) перечень информационных ресурсов, бесплатный доступ к которым должны обеспечивать пункты доступа;

3) технические требования к пунктам доступа и каналам связи.

14. Уполномоченный орган заключает с победителем конкурса контракт сроком на 2 года.

15. Оператор пунктов доступа обязан:

1) обеспечить работу пунктов доступа, предоставляющую пользователям информацией возможности:

а) получения информации, предусмотренной подпунктом 1 пункта 6 настоящего Порядка;

б) сохранения полученной информации на материальном носителе;

в) направления запроса информации, предусмотренного подпунктом 3 пункта 6 настоящего Порядка;

г) голосовой связи с региональным центром телефонного обслуживания граждан и организаций;

д) доступа к системе информационно-справочного обслуживания по вопросам работы пунктов доступа;

2) определить режим работы пунктов доступа в соответствии с режимом работы государственного органа субъекта Российской Федерации (его территориального органа), государственной библиотеки субъекта Российской Федерации, занимающего (занимающей) помещение, в котором размещается соответствующий пункт доступа, или в соответствии с предложениями органов местного самоуправления, предоставляющих помещение, в котором размещается соответствующий пункт доступа. Режим работы пункта доступа не может быть менее 5 дней в неделю и менее 8 часов в сутки;

3) обеспечить беспрепятственный доступ пользователей информацией, в том числе инвалидов, к пункту доступа в часы работы пункта доступа;

4) разместить в месте нахождения пункта доступа сведения о режиме работы данного пункта доступа, а также сведения об адресе помещений, в которых размещены другие пункты доступа, созданные в том же населенном пункте, о режиме их работы.

16. Оператор пунктов доступа вправе использовать пункты доступа для предоставления на возмездной основе услуг по предоставлению доступа к информационным ресурсам в сети «Интернет», не предусмотренным подпунктом 1 пункта 6 настоящего Порядка.

Использование пунктов доступа в целях, указанных в абзаце первом настоящего пункта, допускается только в период времени, когда соответствующий пункт доступа не используется в целях предоставления пользователям информацией услуг, предусмотренных пунктом 6 настоящего Порядка.

17. Исполнительные органы государственной власти Иркутской области (их территориальные органы), государственные библиотеки субъекта Российской Федерации, в помещении которых размещены пункты доступа, обязаны:

1) обеспечить беспрепятственный доступ пользователей информацией в помещение, в котором размещен пункт доступа, в соответствии с режимом работы пункта доступа;

2) обеспечить беспрепятственный доступ к пункту доступа сотрудников (представителей) оператора пунктов доступа для проведения работ по монтажу, ремонту, техническому обслуживанию пункта доступа;

3) принимать меры для обеспечения сохранности пункта доступа и сопутствующего оборудования.

18. Контроль за соблюдением и исполнением положений настоящего Порядка должностными лицами исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (их территориальных органов) осуществляется руководителями соответствующих исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (их территориальных органов).

19. Текущий контроль за соблюдением и исполнением положений настоящего Порядка операторами пунктов доступа осуществляется должностными лицами уполномоченного органа путем проведения проверок, а также рассмотрения обращений (жалоб) пользователей информацией на работу пунктов доступа в соответствии с законодательством Российской Федерации.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Ильенко Ирина Анатольевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела административного и муниципального права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. (3952) 24-05-34, irina-irk@mail.ru).

Праскова Светлана Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора — научный руководитель. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. 24-05-34, savap@mail.ru).

Суркова Ирина Сергеевна — кандидат юридических наук, заведующая отделом конституционного права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. (3952) 24-05-34, surkovais@rambler.ru).

Тирских Максим Геннадьевич — кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. (3952) 24-05-34, tirskm@mail.ru).

Халафян Рустам Мартикович — научный сотрудник отдела административного и муниципального права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. (3952) 24-05-34, rustam_halafyan@mail.ru).

Черняк Любовь Юрьевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. (3952) 24-05-34, eteliche@mail.ru).

ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СТАТЕЙ В «ВЕСТНИК ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ИМЕНИ М.М. СПЕРАНСКОГО»

В научной статье, представляемой для публикации в «Вестнике Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», должны быть указаны следующие данные об авторе:

— фамилия, имя, отчество (полностью);
— место работы с указанием адреса организации и телефона;
— должность, ученая степень, ученое звание, почетное звание;
— контактная информация (почтовый адрес, телефон, адрес электронной почты).

К статье также должны быть приложены краткая аннотация и список ключевых слов на русском языке.

Текст статьи должен соответствовать следующим параметрам:

— объем статьи — 7—25 страниц формата А4;
— поля (верхнее, нижнее, левое, правое) по 20 мм;
— шрифт — Times New Roman, размер 14;
— интервал — полуторный.

Ссылки на научную литературу, нормативные правовые акты и другие источники в тексте статьи оформляются в квадратные скобки с указанием номера соответствующего источника в списке литературы, а также номера страниц, на которые ссылается автор.

Список литературы помещается в конце статьи. Литература и источники в указанном списке должны быть размещены в алфавитном порядке (в начале помещаются источники на русском языке, затем на иностранных языках) и оформлены в соответствии с ГОСТ 7.1-2003 (с указанием общего количества страниц). Список должен быть пронумерован. В отношении нормативных правовых актов должны быть указаны следующие данные: наименование (индивидуализированный заголовок), вид нормативного правового акта, дата его принятия, номер, указание на дату действующей редакции нормативного правового акта, первый и последний источник официального опубликования.

Тексты статей и приложенных материалов направляются в редакцию журнала в письменном виде по адресу: *664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского,* или по электронной почте (электронный адрес редакции: *izpi@mail.ru*).

Материалы аспирантов, соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя или, соответственно, кафедр вузов, отделов, секторов научно-исследовательских учреждений.

Решение о включении статей и других материалов в журнал принимает редакционный совет, который отбирает для опубликования работы, отвечающие требованиям актуальности и научной новизны.

Опубликование статей осуществляется на безвозмездной основе. Вознаграждение авторам не выплачивается.

Авторы несут полную ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, ссылок, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Направляя статью в редакцию журнала, автор выражает свое согласие на ее опубликование и размещение в сети Интернет, в том числе на официальном сайте Научной электронной библиотеки www.elibrary.ru и на официальном сайте Иркутского института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского www.izpi.ru, а также на ее распространение в иных формах.