SCOPE ACADEMIC HOUSE

5th International Conference
«MODERN JURISPRUDENCE:
LEGAL THOUGHT AND ENFORCEMENT PRACTICE»

November 10, 2017, Sheffield, UK

Conference Proceedings

SCOPE ACADEMIC HOUSE

B&M PUBLISHING

5th International Conference
«MODERN JURISPRUDENCE:
LEGAL THOUGHT AND ENFORCEMENT PRACTICE»

November 10, 2017, Sheffield, UK

Conference Proceedings

Scope Academic House
UK, S YORKSHIRE, SHEFFIELD

B&M Publishing
USA, San Francisco, California

SCOPE ACADEMIC HOUSE

B&M PUBLISHING

5th International Conference
«MODERN JURISPRUDENCE:
LEGAL THOUGHT AND ENFORCEMENT PRACTICE »

Science editor: Prof. R. Berton

Copyright © 2017
by Scope Academic House LTD
Office 1 Velocity tower
10 st. Mary's gate
Sheffield
S Yorkshire
United Kingdom
S1 4LR

ISBN 978-1-941655-62-7

DOI: http://doi.org/10.15350/UK_1/5

All rights reserved.

Published by B&M Publishing.
For permission to use material from this
text, please contact the publisher at
2076 – 16th Ave., Suite A,
San Francisco, California, USA 94116,

Table of contents

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW	
Pedagogic-didactic tasks of forming ecological legal consciousness of young generation <i>H. Djurakulov</i>	4
PROBLEMS OF STATE LAW	
The problem of constitutional reform in Japan in the field of security <i>M. Kozhukhova, M. Seidinova, M. Zhiyenbayev</i>	9
MODERNIZATION OF THE CIVIL LAW. PATENT LAW AND COPYRIGHT LAW	
Digital heritage. inheritance of the account on the internet: the prospects of development in the USA and the Russian Federation <i>A. Samoylova, D. Fyodorova</i>	16
CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY	
The height of telephone swindles as a result of avail communication and factors influencing on exposed this category of crimes <i>L. Ivanova</i>	22
The issue of qualification of falsification of proofs on criminal case <i>R. Murtazina, S. Gibadatova, V. Safarov</i>	33
PROTECTION OF LAW AND FREEDOMS	
The European Court of Human Rights in the judicial system of the European Union: conflict of interests <i>A. Dichankina, E. Dudko</i>	37
ENVIRONMENTAL LAW	
Environmental control and supervision as a function of public administration <i>Zh. Kosanov, N. Poshanov,</i>	41
PUBLIC ADMINISTRATION	
The main directions in the sphere of management of forestry in the Russian Federation <i>S. Belyaev</i>	53
History of creation and development of bodies the Registry office in Russia <i>A. Krasavina</i>	61
International practice of marriage <i>A. Krasavina</i>	66
Legal regulation of additional education of children <i>D. Koshpaeva</i>	70
Electronic documents and scientific and methodical ensuring management of them in office-work and archive <i>K. Nezamaeva</i>	79

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

PEDAGOGIC-DIDACTIC TASKS OF FORMING ECOLOGICAL LEGAL CONSCIOUSNESS OF YOUNG GENERATION

*H. Djurakulov*¹

In this article the importance of ecological legal education and its aim, forms, also principles in formation the ecological legal consciousness and culture of the youth today are grounded from the point of view of philosophy

Keywords: legal consciousness, ecological legal consciousness, ecological legal education, legal upbringing and ecological legal upbringing.

Today, to ensure the environmental sustainability, to solve consistently the ecological tension, that is environmental issues, as well as to eliminate the problems of the social, economic and political spheres of the society we need a new and full legal awareness and vision. Because whether people do not have a new, full-fledged sense of consciousness and worldview it will contribute to many conflicts in the social, economic, political, and environmental spheres of the society.

Indeed, one of the main reasons for occurring contradictions in the field of environment is the lack of environmental awareness and culture of people. Because environmental legal consciousness and culture is based on understanding of close connection of the physical and spiritual life of a person and on realizing that he is an integral part of nature. In this case, human beings should realize that they are fully dependent on nature, recognize the need to establish ecological norms and the establishment of socio-economic mechanisms for the prevention of natural disasters and the prevention of pollution, understand the priority of protection of the natural environment and its stability in all directions of activity. Therefore, the study of theoretical, legal, pedagogical, didactic and philosophical aspects of the members of the society, especially the formation of the ecological legal consciousness and culture of young people, has both scientific and practical significance. From this point of view, the problems of pedagogy and didactics are of great importance when forming ecological le-

¹Husan Djurakulov, Senior Researcher Degree-seeking student of Samarkand State University, Uzbekistan.

gal consciousness and culture at the same time as today's environmental problems.

We know that the formation of ecological legal consciousness and culture is a complicated pedagogical and didactic process that is closely linked to environmental law and education. In turn, it is possible to differentiate between these two legal facts, depending on its object of influence. Ecological legal education influences the rational nature of human consciousness in the context of information-acquaintance, while the environmental legal education mainly affects the emotional, moral and systemic mindset of the human mind.

If we will take into account that the main purpose of forming environmental awareness and culture of young people is understanding the complexity and interconnection of natural phenomena; consciously and actively participate in social and natural activities, in the implementation of the state's environmental policy; forming an ecologically healthy lifestyle in society; prevention of future ecological violations; formulate the ability to think critically within the framework of environmental safety; feeling the responsibility; embodying the concept of complying with environmental legislation; formation of culture of the right attitude towards nature; to explain how they are involved in conservation of natural environment, then we can see how great is the role and importance of environmental law in education. That is, if we say that environmental law education is one of the main factors that ensure the harmony of nature and man, it will not be an exaggeration. U.M. Stepp thinks that: "Human being is the only creature in the world who is able to rule, manage and change the nature. Possessing the knowledge of the results of the influence to the nature is considered as the important part of the culture of human being. For present and future of the nature is connected with the human actions. In its turn, how will occur this actions are defined by the level of his economical knowledge" [1, 32 pp.].

The main goal of today's modern ecological education is not to formulate ecological knowledge and skills alone, but to form environmental thinking, consciousness and culture. Today, if the focus of the learning process is put on the reader's and his educational needs, the issue of ecological culture of that student plays both personal and social role. Today, the concept of environmental law education is described as a process of continuing education and upbringing of individuals in the formation of common environmental law and culture.

That means that environmental education (legal education) is a process carried out to form ecological legal consciousness and culture which allow to create specific views on relevant strategies and technologies, enable to understand and evaluate them, which in turn determine the relationships and atti-

tudes towards the "human - society - nature" system and the principles of the contribution on basis of them.

As we begin to explore the meaning and essence of environmental law education, which is an important tool for the formation of environmental law and culture among citizens and especially among the youth, in our opinion, firstly it would be expedient to analyze the concept of legal education.

It should be noted that in the theory of law a number of approaches to the concept of legal education have been proposed **[2-3, 537-409 pp.]**. In particular, according to Z. M. Islomov: "The legal education is a single-purpose activity of state, public organizations, and individual citizens on the exchange of legal expertise: a constant impact on the consciousness and character of the person in order to form specific positive concepts, ideas, values, and to formulate guidelines which provide compliance with legal norms, their implementation and the use of these norms" **[2, 537 pp.]**. In contrast to the above definition, a Russian lawyer scientist Yu. A. Dmitriev describes the legal education slightly shorter, that is as a form of activity that is more specific to a democratic society, rather than from a purely legalistic point of view. In particular, he thinks that: "legal education is a system of measures aimed at instilling in the minds of the individual the firm convictions of the democratic legal and legal values, the rule of law, the necessity and fairness of legal norms" **[4, 547 pp.]**.

In this respect, however, in some sources, including textbooks, dictionaries, and books, it should be noted with regret that while recognizing that legal education is a key tool in shaping legal awareness, the issues regarding its content and significance have been neglected **[5, 342- pp.]**.

In our view, the legal education is a goal-driven activity by relevant subjects on the transfer (transmission) of legal culture, legal experience, legal ideals and means and mechanisms for resolving disputes arising in society from generations to generations.

With regards to environmental law education, its main objective is to develop a human environmental awareness and to improve the environmental and legal culture of the community. In the broader sense of the ecological legal education, a person is educated by the whole society, in other words by the environment in which he lives, as a result of the actions of legal practice, government officials and other legal entities. It should be paid attention to one specific situation here. In other words, to direct environmental education for human beings is not the main purpose of public authorities and officials who are in charge of the protection of natural environment, but their activities also directly affect to the formation of the environmental awareness of people.

At the same time, environmental law education has the following objectives:

- ensuring that citizens have sufficient and profound knowledge and information on existing environmental laws, environmental rights and freedoms and obligations;

- forming a sense of respect for the environment legislation in people, raising its authority, uncompromising struggle with the views of ecological and legal nihilism;

- education of the sense of humility in human beings, inculcation of the advantages of legal behavior into the mind of the population, strengthening of negative attitudes towards ecological violations, formation of the skills and the ways of participating in legal activity;

- creating a sense of certainty of the inevitability of punishment for environmental offenses in citizens and so on.

Ecological legal education is a multifaceted process that is carried out in a number of ways. Today, the widespread forms of environmental law education are as follows: promotion of legislation aimed at protecting the environment through mass media; publishing of popular literary and educational literature; carrying out of ecological legal propaganda of oral form; providing ecological legal education to citizens; professional environmental law education; demonstration of ecological legal education; environmental law education through the impact of legal practice; environmental law education through the influence of art and literature, etc.

It is also important to adhere to the following principles when implementing environmental law education:

- general principle of environmental law education, that is characteristic to families, mahallas, preschool, general secondary, secondary special, professional education, higher education, labor collectives and all other social units;

- continuity and consistency of ecological legal education, that is, a continuous process continuing without limitation to certain time and period, requiring the improvement of ecological legal education, methods and styles with continuity (from bottom to up) and with consistency (from simple to complexity);

- environmental law education requires continuity of training, that is, continuous work on the basis of prospective concrete programs;

- integrity of ecological legal education with social reality, including its jurisdiction and legal practice;

- scientific aspects of the ecological legal education, that is, the basis of the achievements of science and jurisprudence to it;

- focused on strengthening environmental law, raising the status of the law, learning the existing laws and formulating the skills of their use;

- clearness and obliquity of ecological legal education and etc.

Because undoubtedly, ensuring the continuity of the environmental legal education process plays an important role in improving the environmental awareness and culture of the younger generation. More importantly, young people serve to create a sense of personal responsibility for nature and personality creativity. It also develops skills and abilities to address environmental problems, to look for good in the human heart, for generosity and kindness. This, in turn, helps young people to understand that the protection of the natural environment is a social necessity, the development of interest associated with understanding the beauty of the surroundings, the fact that plants and animals are part of nature, and that human beings have a connection with beauty and need to conserve it.

In summary, carrying the continuing education and training work with the growing generation with the aim of increasing the environmental awareness and culture, knowledge and responsibility of the younger generation and their involvement in environmental protection and the protection of human health, as well as to cultivate the spirit of love for nature and for the Motherland - is the requirement of the time itself. If we decide to introduce ecological education not only in educational institutions, but also primarily in the family, with the parents', we would served in providing the social life of today and also inheriting a favorable natural environment for future generations.

References

- [1] See: Stapp W.M. The Concept of Environmental Education // The Journal of Environmental Education. – 1969. – № 1. – P.32
- [2] See: Исломов З.М. Давлат ва ҳуқуқ назарияси. –Тошкент: Адолат, 2007. –Б.537. (Islamov Z.M. State and Law theory. – Т.: “Adolat”, 2007. 537-pp.).
- [3] Проблемы общей теории права и государства. –Москва: Изд. Группа. НОРМА-ИНФРА., 2004. –С.409.
- [4] Дмитриев Ю.А. Правосознание и правовая культура. / Теория государства и права. Под. ред. Пиголкина. –Москва: Юрайт-Издат, 2006. –С.547
- [5] See: Проблемы теории государства и права. Под. ред. М.Н.Марченко. – Москва: Юристъ, 2006. –С.342-347; Рассолов М.М. Проблемы теории государства и права. – Москва: ЮНИТИ –ДАНА, 2007. – С.335-345; Теория государства и права.– СПб.: Изд.Р.Асланова. “Юридический центр Пресс”, 2005. –С.338-348; Юридический энциклопедический словарь. – Москва: ИНФРА-М, 1997. –384 с.

PROBLEMS OF STATE LAW

THE PROBLEM OF CONSTITUTIONAL REFORM IN JAPAN IN THE FIELD OF SECURITY

M. Kozhukhova¹, M. Seidinova², M. Zhiyenbayev³

Abstract

In the framework of this work, the problem of Japan's constitutional reform in the field of security was investigated. The historical review and evolution of this issue make it possible to understand that it have a big importance in the domestic policy of the country. An analysis of public opinion on the introduction of amendments to the current constitution of the country, according to which Japan can not have a regular army, showed that modern Japanese society supports reforms in the defense of the country and national government today have an enough tools to start the reformation process .

Keywords: Japan, Japanese constitution.

Действующая Конституция Японии была принята 3 ноября 1946 года и вступила в силу 3 мая 1947 г. Одной из отличительных черт Конституции является ее приверженность пацифизму. 9 статья Конституции, которая отказывается от войны, считается уникальной. В Японии созданы силы самообороны, которые подразделяются на морские, сухопутные, воздушные силы Японии. Однако эти компоненты нельзя назвать армией Японии, потому как 9 статья запрещает Японии содержать военные силы [1]. Тем не менее, несмотря на название компонентов сил самообороны, многие утверждают, что силы самообороны фактически являются военной организацией и что их существование является, по сути, неконституционным. Правительство, естественно, интерпретирует Конституцию по-разному, в манере, которая придает юридическую силу деятельности сил самообороны. Эта интерпретация возникла в 1950-х годах после более

¹Madina Kozhukhova, Master of Jurisprudence, senior lecturer, Karaganda State Technical University, Kazakhstan.

²Madina Seidinova, Master of Jurisprudence, senior lecturer, Karaganda State Technical University, Kazakhstan.

³Miras Zhiyenbayev, student, Karaganda State Technical University, Kazakhstan.

тесного сотрудничества между Соединенными Штатами и Японией в сфере поддержания военной безопасности Японии. Либерально-демократическая партия Японии (ЛДПЯ), которая была правящей партией в течение большей части периода после Второй мировой войны, не раз выставляла на обсуждение внесение изменений в Конституцию, в частности 9 статьи, однако сопротивление не давало возможности развивать эту идею. В те времена изменение 9 статьи выглядело невозможным, поскольку большинство японцев не поддерживало эту инициативу. Тем не менее, глобальные политические вопросы и вопросы безопасности Японии, претерпели некоторые изменения, равно как и точка зрения японского народа. В настоящее время представляется все более реальным внесение поправок в 9 статью. Статья 96 действующей Конституции Японии предусматривает, что поправки к Конституции могут быть приняты только по согласию 2/3 представителей обеих палат Парламента и с ратификацией большинства электората. Однако Конституция Японии в настоящее время является неизменной [1].

Согласно действующей конституции Японии 9 статья гласит: «Искренне стремясь к международному миру, основанному на справедливости и порядке, японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров. Для достижения цели, указанной в предыдущем абзаце, никогда впредь не будут создаваться сухопутные, морские и военно-воздушные силы, равно как и другие средства войны. Право на ведение государством войны не признается» [1]. 20 января 2000 года по инициативе главы правящей партии ЛДП при обеих палатах Парламента учредили Исследовательские комитеты Конституции [2]. Данные комитеты исследовали различные аспекты Конституции и предоставляли доклады о проделанных работах Парламенту. После прослушивания ряда выступлений по исследованиям Комитетов, заключительные доклады были представлены в обеих палатах в апреле 2005 года. В докладе Комитета Палаты представителей было заявлено, что большинство членов склоняется к сохранению 1 пункта 9 статьи. Тем не менее, в отношении 2 пункта 9 статьи, мнения разделились надвое: должна ли Конституция признать силы самообороны или Япония должна принять меры, основанные на праве коллективной обороны. Доклад Комитета Палаты советников был аналогичен.

В результате выборов 2005 года в Палату представителей ЛДП получила большинство голосов, а процентное присутствие в Палате составило 61,7%. Столь масштабное преимущество по количеству мест в Нижней палате является вторым случаем после окончания Второй мировой

войны. При такой стабильной политической ситуации, впервые в качестве крупной политической партии, ЛДП успешно завершила первый проект новой Конституции и выпустила его 22 ноября 2005 года, когда ЛДП отметила свое пятидесятилетие [3]. Одной из поправок было изменение заголовка 2 главы "Отказ от войны" на "Безопасность". Сущность 1 пункта 9 статьи не изменилась: в качестве средства разрешения международных споров, Япония по-прежнему отказывается от войны и угроз или применения вооруженной силы. 2 пункт 9 статьи в проекте новой Конституции был удален.

Теперь второй пункт касается функционирования сил самообороны, согласно ему силы самообороны действуют под командованием премьер-министра; и также их деятельность входит под контроль Парламента непосредственно через премьер-министра. Здесь также признается участие Японии в международной миротворческой деятельности. По словам заместителя секретаря комитета проекта новой Конституции, право на коллективную оборону не было оформлено в явном виде, но очевидно подразумевалось как право на защиту. Самая большая оппозиционная партия, Демократическая партия, 31 октября 2005 года выступила с заявлением касательно своего мнения о новой Конституции о том, что право на самооборону и ограничение на ее использование следует уточнить [4].

Соединенные Штаты также постоянно оказывали давление на Японию, дабы внести изменения в 9 статью Конституции, еще со времен перевооружения Японии в 1948 году. В своем докладе бывший в то время заместитель госсекретаря Армитидж заявил о том, что запрет японской Конституции на коллективную оборону является сдерживающим фактором альянса сотрудничества. В июле 2004 года Армитидж заявил японскому законодательству, что согласно отчету института Наутилус, 9 статья Конституции Японии становится препятствием на пути укрепления японо-американского союза [3]. А затем в августе 2004 года, госсекретарь США Колин Пауэлл объявил, что Япония должна рассмотреть вопрос о пересмотре своей пацифистской конституции, если она хочет постоянно-го места в Совете Безопасности ООН.

После того, как Коидзуми покинул свой пост премьер-министра в сентябре 2006 года, который занимал в течение пяти лет, что является максимальным сроком в соответствии с уставом партии, ЛДП начала терять свою популярность в Парламенте. В июле 2007 года ЛДП потеряла большинство при выборах в Палату советников. Это означало, что для данной партии стало почти невозможным принять законопроект о внесении изменений в Конституцию. Поражение коалиции ЛДП в выборах в палату представителей в 2009 году привело Демократическую партию

Японии (ДПЯ) к власти. При своем правлении ДПЯ не сформировала конкретную политику по внесению изменений в Конституцию. Кабинет ДПЯ был нестабилен. В результате вышеизложенного, ЛДП смогла вернуться к власти во время выборов в декабре 2012 года.

ЛДП подготовила проект для внесения поправок в Конституцию и даже выступила с его оглашением в апреле 2012 года на шестидесятилетнем юбилее заключения Сан Францисского Договора [5]. ЛДП объясняет проект на своем сайте следующим образом: «Все статьи нынешней конституции, начиная от преамбулы, были проанализированы и пересмотрены. Подготовленный проект состоит в общей сложности из одиннадцати глав, 110 статей, в то время как нынешняя Конституция состоит из десяти глав, включающих 103 статьи. Преамбула была полностью переработана. Согласно ее содержанию, Япония имеет долгую историю, особую культуру, которая уважает гармонию, и что японская нация является семьей, члены которой вносят вклад в общее благо» [5].

9 статья действующей Конституции расположена во второй главе под названием «Отказ от войны», которая состоит только из этой статьи. Согласно проекту новой Конституции, ЛДП предлагает другое название главы – «Безопасность» [5]. Первый пункт 9 статьи существенно не изменился, но формулировка скорректирована, чтобы разъяснить такие слова касательно отказа от «войны как суверенного права нации» и японцы не могут использовать «угрозы или военные силы в качестве средства разрешения международных споров».

Второй пункт 9 статьи отменен и заменен новым положением. Новый пункт 9 статьи закрепляет за Японией право на самооборону, заявив «предписание предыдущего пункта не препятствует осуществлению права самообороны». Первое предложение 2 пункта обновленной 9 статьи уточняет, что Япония имеет силы обороны, которые находятся под контролем премьер-министра. В следующем предложении 2 пункта оговаривается, право вооруженных сил потребовать одобрения Парламента или другого правовластного органа контроля в соответствии с законодательством. Третье предложение уточняет, что вооруженные силы Японии помимо защиты своего государства могут проводить другие мероприятия такие, как международная миротворческая деятельность и деятельность в целях поддержания мира или общественного порядка, чтобы поддерживать мирную жизнь японского народа. Четвертое предложение постановляет, что организации, внутренний контроль, а также защита секретов сил обороны должны быть установлены законом [5]. Пятое предложение будет обязывать правительство учредить военный суд, чтобы решать дела о преступлениях, совершенных в ходе осуществления своих

обязанностей военнослужащими и гражданскими лицами, которые принадлежат к силам обороны. Новый 3 пункт 9 статьи будет закреплять за правительством обязанность защищать японские земли, водные территории, воздух и ресурсы в сотрудничестве с японским народом, чтобы сохранить суверенные права и независимость нации.

Среди других изменений проект обновленной Конституции ЛДП содержит новую главу под названием «Чрезвычайные ситуации». Новая 9 глава Конституции даст премьер-министру широкие полномочия во время чрезвычайной ситуации. В случае его возникновения, такого как военное нападение со стороны иностранного государства, премьер-министр полномочен объявить чрезвычайное положение в стране, после согласования с кабинетом министров, и издать приказы, принятых Парламентом [5]. Если Парламент не одобрил декларацию, декларация будет отменена. Когда законопроект по самообороне был впервые принят в 1954 году, Джунсо Инамура на пленарном заседании Парламента отметил, что японское правительство в интерпретации 9 статьи, по-видимому, допускает неограниченное расширение обороноспособности Японии. Судя по определенным действиям, складывается впечатление, что слова 9 статьи потеряли основную часть своего первоначального смысла. Принято считать, что существует разрыв между формулировкой 9 статьи и реальной нынешней ситуацией в Японии.

По состоянию на январь 2015 года, правящая коалиция получила 135 из 242 мест в Палате Советников и 327 из 475 мест в Палате представителей. Число мест в Палате представителей больше, чем две трети всех мест, необходимых, чтобы предложить национальный референдум. Число мест в Палате советников не достигло двух третей, но некоторые небольшие оппозиционные партии выступают за внесение изменений в Конституцию. Таким образом, в будущем появляется возможность принятия конституционного законопроекта о поправке Конституции.

На национальных выборах в декабре 2014 года ЛДП заявила, что партия стремится представить законопроект в парламент о внесении изменений в Конституцию после достижения большего понимания и поддержки среди японского народа. ЛДП провела образовательные сессии по конституционной поправке по всей стране в 2014 году. Комиссия по Конституции палаты представителей приступила к обсуждению положений о внесении поправок.

С конца 1950-х до 1980-х годов, опросы общественного мнения показали, что явное большинство японцев не поддерживали внесение поправок к Конституции. Не было даже никаких предложений по внесению изменений в Конституцию в течение того времени. Хотя результаты

опросов общественного мнения расходятся, почти все крупные японские газеты опросы показали, что, начиная с 1993 года, все больше людей выступают за внесение поправок в Конституцию [6]. Несмотря на сомнительные процедуры, окружающие появление новой Конституции после II Мировой войны, японцы приняли ее, в целом, положительно. Однако многие японцы считают, что Конституция должна быть обновлена, чтобы идти в ногу с меняющимся миром.

В 2000 году по опросу газеты Майничи, 46% респондентов высказались против внесения изменений в 9 статью и 41% были за внесение поправок [7]. Отчет по результатам опроса общественного мнения, проведенного NHK в 2007 году, показал, что 28% респондентов опроса были за внесения изменений в 9 статью и 41% высказались против. Поддержка поправок была выше среди мужчин-респондентов (36%), в то время как среди женщин - респондентов (20%). Среди возрастных групп: от 18 до 39, от 40 до 59, от 60 и старше, - последняя группа показала наибольшую поддержку этой поправки. В 2014 году газета Ёмиури сообщила о результатах проведенных опросов: 43% респондентов опроса не поддерживали внесение изменений в саму статью, но выступили за изменение ее интерпретации при необходимости, в то время как 30% отдали свой голос в поддержку внесения поправок [8].

Газета Асахи в проведенном опросе сообщает, что 64% респондентов опроса были против внесения изменений в 9 статью, а 29% проголосовали за внесение поправок [9]. В опросе марта 2015 года, газета Ёмиури сообщила, что 40% респондентов высказались не о внесении изменений в саму статью, но за изменение ее интерпретации при необходимости, в то время как 35% поддержали внесение поправок [10].

В другом опросе общественного мнения, проведенного правительством, за существование сил самообороны проголосовало подавляющее большинство респондентов. Когда их спросили, какой метод должен быть принят для защиты безопасности Японии, 84,6% респондентов выбрали «как делается в настоящее время, согласно соглашениям безопасности Японии и США», а 6,6% выбрали «путем функционирования сил самообороны и отмены соглашений безопасности Японии и США». Только 2,6% респондентов в данном опросе выбрали «путем сокращения численности или расформирования сил самообороны и отмены соглашений безопасности Японии и США». Что касается усиления Сил самообороны Японии, 29,9% респондентов выступили за наращивание вооруженных сил, 59,2% за поддержание текущего уровня сил, и 4,6% за сокращение. Ни одного опроса общественного мнения о конституционности сил самообороны Японии обнаружено не было. Действия правительства свидетельствуют о

том, что в области национальной безопасности наметился поворотный пункт. Предполагаемое изменение официальной позиции правительства по данной проблеме будет представлять собой радикальное отступление от базового принципа в политике безопасности послевоенной Японии и отход от пацифистской позиции. По какому пути пойдет нынешнее правительство, точно сказать трудно, но совершенно ясно, что запущен механизм пересмотра конституции, на основе которого правительство намерено предложить новую позицию по этому вопросу и начать необходимые законодательные действия для изменения политики. Кроме того, позиция народного мнения не является неизменной, и, судя по общественным опросам, со временем все больше склоняется в сторону введения поправок в Конституцию Японии.

References

- [1] Перевод Конституции Японии, представленный на официальном сайте Кабмина Японии http://www.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html
- [2] Shāiin kenpōchōakai no secchi no keii [Circumstances of Establishment of Constitution Research Committee], House of Representatives, http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/c_hosa/keii.htm
- [3] Говоров А.В. Пересмотр конституции 1947 г.: от дискуссии к принятию нового основного закона Японии// Япония Ежегодник 2004-2005 М., 2005 С. 87
- [4] Ima koso jishu kenpo no seitei o [Enact Our Own Constitution Now], Jiyu Minshu No. 2461, <https://www.jimin.jp/activity/colum/110291.html>
- [5] Mainichi Shinbun 28.04.2012
- [6] Добоинская О.А. Расширение законодательной базы оборонной политики Японии //Япония. Ежегодник 2004-2005. М., 2005. С. 37
- [7] Mainichi Shinbun 07.10.2003
- [8] Daily Yomiury 21.09.2014
- [9] Asahi Shinbun 28.09.2013
- [10] Daily Yomiury 07.10.2015

MODERNIZATION OF THE CIVIL LAW. PATENT LAW AND COPYRIGHT LAW

DIGITAL HERITAGE. INHERITANCE OF THE ACCOUNT
ON THE INTERNET: THE PROSPECTS OF DEVELOPMENT
IN THE USA AND THE RUSSIAN FEDERATION

A. Samoylova¹, D. Fyodorova²

In this article the entity and a concept of inheritance of the accounting entry of the Internet on the example of social networks reveals, comparing the legislation of the Russian Federation and a row of staffs of the USA. The main gaps of law-enforcement practice are analyzed and conclusions about a possibility of enhancement of rules of law are drawn.

Keywords: Internet, social networks, inheritance of the accounting entry, privacy policy, the virtual property, intellectual property, copyright.

DOI: http://doi.org/10.15350/UK_1/5/1

В настоящее время редко встретишь молодого человека, который не имел бы аккаунта в какой-либо социальной сети, особенно при существующем их разнообразии. Исключение составляют жители Северной Кореи, Китайской Народной Республики ввиду принятой ими государственной политики в этой области, а также дальние уголки Земли, где отсутствует Интернет. Появление «Глобальной сети» и возможностей, связанных с её появлением, стало новым явлением прошлого века, а отношения, возникшие благодаря Интернету, начали регулироваться только спустя несколько лет после его появления. Однако следует обратить внимание на то, что и в настоящее время суще-

¹Anastasia Samoylova, student, Saratov State Academy of Law, Russia.

²Daria Fyodorova, student, Saratov State Academy of Law, Russia.

Research supervisor: Vladimir Nikolaevich Gavrilov, Candidate of Law Sciences, associate professor, professor of department of civil law, Saratov State Academy of Law, Russia.

ствуют некоторые пробелы в законодательстве развитых стран, в том числе и России.

Рядовой пользователь возможно даже не подозревает о том, сколько сфер и отношений гражданского права он затрагивает в то время, когда пользуется любой социальной сетью. К правам, которые реализуются при использовании, например, того же Facebook, стоит отнести авторское право, передачу и обработку персональных данных, тайну переписки, заключение договора купли-продажи на сайтах и многое другое.

В Соединенных штатах Америки пользователи обратили внимание на то, что после смерти у людей остаются не востребованные аккаунты в Интернете (не только в социальных сетях, но и в различных играх, приложениях, на сайтах, форумах). Помимо того, что такие учетные записи сохраняют персональные данные, демонстрируют их, и никто не имеет право удалить их (родственники - потому что у них нет доступа к странице, а сайт- ресурс, где расположена учетная запись – потому, что пользователь не нарушает пользовательское соглашение), они также могут быть подвержены взлому, могут нести материальную ценность (например, остаток виртуальной валюты на кошельке игры, управление коммерческим контрактом) и т.п. Зачастую аккаунты составляют материальную ценность, которая может выразиться в управлении, администрировании конкретной страницей, группой, мероприятием через Интернет, а со смертью держателя страницы возникают убытки в виде невозможности скорого беспрепятственного восстановления прежнего положения. Также она выражается в хранении на странице умершего результатов интеллектуальной деятельности (стихи, музыка, видео и другое). Наличие материальной ценности является основополагающим аргументом и ответом на вопрос «почему же стоит включать такие объекты в наследственную массу».

В июне 2005 года в штате Коннектикут был принят закон о предоставлении родственникам доступа к учетной записи пользователя после его смерти. Для получения доступа или копии информации уполномоченному лицу необходимо предоставить письменное заявление и документы, подтверждающие право заявителя [1]. Позже в разных штатах стали появляться похожие нормативные акты, имеющие свои нюансы доступа к объектам цифровой собственности умершего. Например, в Айдахо и Оклахоме родственники умершего могут получить доступ к разным объектам: блогам, почте и социальным страницам, а в Индиане, согласно закону, можно получить доступ к

документам и информации, хранящейся в электронном виде, или их копию [2].

1 января 2015 года в штате Делавэр вступил в силу «Закон о фидуциарном доступе к цифровым активам и цифровым счетам» [3] (далее – Закон), в котором указывается, что в случае смерти или признания гражданина недееспособным учетные записи электронной почты, социальных сетей, файлы, учетные записи по учету медицинского страхования, финансового управления, регистрации домена, служб доменных имен веб-хостинга, службы налоговой отчетности, интернет-магазина, партнерские программы и другие онлайн-счета могут быть переданы на основании правоустанавливающих документов третьим лицам – опекунам, наследникам, доверителям [4].

Данный Закон закрепил возможность наследования ранее непоименованных объектов гражданского права, и, как показывают отношения, складывающиеся на практике, в некоторых ситуациях это действительно необходимо.

Как было указано выше, Закон закрепил только право наследования учетной записи, но не регламентировал права и обязанности наследника, опекуна, доверителя, возникающие в связи с переходом к ним информации, которой они не могли распоряжаться при жизни умершего. Возникают вопросы: могут ли лица, получившие в собственность логин и пароль от личного кабинета, полностью распоряжаться таким объектом, в том числе продать его третьим лицам? От чьего лица будут совершаться такие действия? Как идентифицировать собственника страницы, если первоначальный пользователь указал о себе недостоверную информацию? Что будет являться доказательством, при невозможности достоверно идентифицировать личность, которой принадлежит учетная запись?

В Российской Федерации в статье 1112 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) закреплены объекты, которые могут передаваться по наследству. К ним относятся: вещи, иное имущество, имущественные права и обязанности. Согласно этой же статьи, не могут передаваться по наследству права и обязанности неразрывно связанные с личностью [5].

В соответствии с указанием в законе на невозможность наследования прав и обязанностей, связанных непосредственно с личностью наследодателя, необходимо сделать вывод, что включение в наследство учетной записи, личного кабинета, логина и пароля будет являться нарушением в том числе ч. 2 статьи 23 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет тайну переписки, телефонных

переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения [6], так как с передачей права полного распоряжения всей информацией, размещенной на странице пользователя, правополучатель приобретает информацию, закрепленную в сообщениях, что прямо противоречит действующему законодательству.

Однако все же представляется, что в России не существует запрета на наследование учетных записей социальных сетей, но и в законе такое право не закрепляется. Одной из причин невозможности включения такого объекта в наследственную массу является то, что он не обладает признаками ни одного объекта гражданских прав, закрепленных в статье 128 ГК РФ [7].

Однако операторы (социальные сети), понимая значимость размещения информации умершего человека на просторах сети Интернет для его близких людей, в Правилах использования предусмотрели возможные выходы из рассматриваемых ситуаций. Так, в России Twitter [8], Google+ [9] предоставляют право близким родственникам и правопреемникам умершего или человека, признанного недееспособным, обратиться с просьбой об удалении аккаунта. Для этого необходимо заполнить заявление и предоставить документ, подтверждающие родство заявителя и умершего, свидетельство о смерти, документ, на основании которого действует лицо (доверенность, свидетельство о праве на наследство, решение суда и другие). Facebook [10] и Instagram [11] помимо возможности удаления предоставляет возможность установления для аккаунта памятного статуса, который не дает вносить какие-либо изменения в профиль, отправлять личные сообщения.

Указанные выше социальные сети, закрепляя положение о том, что наследник, получивший доступ к аккаунту, не может полностью распоряжаться им, тем самым защищают права автора на результаты интеллектуальной деятельности. Так, в статье 1112 ГК упоминается о невозможности перехода по наследству прав и обязанностей неразрывно связанных с личностью наследодателя, однако в статьях 1241, 1283, 1293, 1318 ГК, допускается переход исключительного права в порядке универсального правопреемства на результат интеллектуальной деятельности и на средство индивидуализации. В соответствии с законодательством, наследник получает неимущественные права в отношении произведений науки, литературы, искусства (например, право на обнародование – п. 3 ст. 1268 ГК, охрану (защиту) прав авторства, имени автора и неприкосновенности произведения – п. 2 ст. 1267) [12]. Однако упоминание об этом в законе по отношению

к социальным сетям не имеет смысла, так как передать в порядке универсального правопреемства логин и пароль по российскому законодательству невозможно.

Следует сказать, что в указанном вопросе дело все же сдвинулось с мертвой точки. Так, с 1 сентября 2018 г. завещатель будет вправе возложить на наследника такие обязанности неимущественного характера, как действия по погребению наследодателя в соответствии с его волей [13].

Следует сказать о том, что Google+ и Gmail шагнули дальше своих конкурентов, т.к. они предоставляют пользователю право «завещать» свой аккаунт [14], а именно: в случае если пользователь не активен в течение определенного времени, то ресурс, где создана учетная запись, передает данные о ней третьему лицу, которое указал пользователь.

В результате изученного нами теоретического и практического материала, относящегося к предмету исследования, мы приходим к выводу, что Facebook и Google+ ближе всех находятся к истине. Закрепление в законодательстве наследования интеллектуальных прав в виде учетной записи в социальных сетях несомненно внесло бы ясность в непростые правовые отношения "виртуального" мира, что способствовало бы совершенствованию законодательства, и в наибольшей мере соответствовало бы существующим реалиям.

References

- [1] Substitute Senate Bill No. 262. Public Act No. 05-136 «An act concerning access to decedents' electronic mail accounts», Approved June 24, 2005.
- [2] «Что случается с аккаунтами в интернете после смерти владельца» [Электронный ресурс] URL:<http://www.cossa.ru/152/98997/> (дата обращения 10.11.2017).
- [3] An Act To Amend Title 12 Of The Delaware Code Relating To Fiduciary Access To Digital Assets And Digital Accounts [Электронный ресурс] URL: <https://legiscan.com/DE/text/HB345/id/1023563> (дата обращения: 10.11.2017).
- [4] An Act To Amend Title 12 Of The Delaware Code Relating To Fiduciary Access To Digital Assets And Digital Accounts [Электронный ресурс] URL: <https://legiscan.com/DE/text/HB345/id/1023563> (дата обращения: 10.11.2017).

- [5] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26 ноября 2001 № 146-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // СЗ РФ. 2001. №49. Ст.4552; 2017. № 14. Ст.1998.
- [6] Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. ч. 2. Ст. 23 // СЗ РФ. 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
- [7] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 N 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 1994, № 32, ст. 3301.
- [8] Обращение в Твиттер в связи со смертью пользователя или в связи с медиафайлами, относящимися к умершему члену семьи [Электронный ресурс]
URL:<https://support.twitter.com/articles/20174913?lang=ru> (дата обращения 10.11.2017).
- [9] Справка (Аккаунт Google). Запрос на доступ к аккаунту умершего пользователя [Электронный ресурс]
URL:https://support.google.com/accounts/troubleshooter/6357590?visit_id=1-636458926596465842-2118874476&rd=1(дата обращения 10.11.2017).
- [10] Я хранитель. Как управлять профилем на Facebook, для которого установлен памятный статус? [Электронный ресурс]
URL:https://www.facebook.com/help/828408313868251?helpref=about_content (дата обращения 10.11.2017).
- [11] Как сообщить об аккаунте умершего человека на Instagram? [Электронный ресурс] URL:
<https://help.instagram.com/264154560391256?helpref=search&sr=5&qquery=%D1%83%D0%B4%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5> (дата обращения 10.11.2017).
- [12] Гаврилов В.Н. Наследование имущества предпринимателей // Предпринимательское право. Издательская группа «Юрист», 2010. № 3. С. 35-39.
- [13] Федеральный закон от 29 июля 2017 № 259-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4808.
- [14] Политика конфиденциальности Google [Электронный ресурс]
URL:<https://www.google.com/policies/privacy/?hl=ru> (дата обращения 10.11.2017).

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY

THE HEIGHT OF TELEPHONE SWINDLES AS A RESULT OF AVAIL COMMUNICATION AND FACTORS INFLUENCING ON EXPOSED THIS CATEGORY OF CRIMES

L. Ivanova¹

Abstract

In the article the problems of investigation of swindles perfect are investigated with the use of mobile telephones. An analysis shows that counteraction to such types of crime has a row of defects. An author offers about the increase of measures in a fight against this type of crime.

Keywords: telephone swindle, factors of height of crimes, factors of opening of crimes, operatively search measures.

Рассматривая вопрос о росте телефонных мошенничеств как результат доступности коммуникаций, хотелось бы остановиться на таком виде преступления как «Мошенничество», ответственность за которое предусмотрена статьей 159 Уголовного Кодекса Российской Федерации, которое может представляться как в сознательном сообщении заведомо ложных, не соответствующих действительности сведений, также в умолчании об истинных фактах, либо в умышленных действиях, направленных на введение владельца имущества или иного лица в заблуждение.

Значительный рост зарегистрированных преступлений по мошенничествам, совершенных с использованием средств связи обусловлен активным внедрением в повседневную деятельность граждан средств коммуникации: средств сотовой связи и сети «Интернет».

В настоящее время средства коммуникации, а именно, сотовая связь, стала настолько доступным обстоятельством, что естественно повлияло на ее применение, в том числе в корыстных целях при совершении преступлений, связанных в умышленных действиях заинтересованных лиц в получении денежных средств потерпевших. Средства коммуникации используются населением, как для дистанционного решения

¹Lyudmila Ivanova, competitor of a scientific degree, the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

своих бытовых вопросов, так и трудовой деятельности. Также, в настоящее время активно внедрено использование средств связи при оказании государственных услуг («Госуслуги», «Мобильный банк» и др.), что значительно улучшает ведение как предпринимательской деятельности, так и осуществление активности самих граждан. Социальные сети позволяют гражданам реализовывать свои потребности связанные с продажей либо покупкой средств личного потребления и использования посредством средств коммуникации.

Касаясь вопроса средств связи, а именно телефонизации населения, следует отметить, что зачастую использование сим-карт с номером абонента происходит без фиксации и идентификации лица, в чье пользование попадает сим-карта, а именно, регистрация без паспортных данных, либо иных данных позволяющих идентифицировать в дальнейшем пользователя абонентского номера, что и способствует совершению преступлений мошеннической направленности.

Данную категорию преступлений необходимо относить к преступлениям новой формации, которая приобретает активное развитие как в отдельно взятых регионах, так и на территории России в целом.

В своей статье Л. Волкова пыталась привлечь общественность к возникшему новому явлению – «телефонное мошенничество» еще в далеком 1999 году, так она писала: «Телефонные пираты начинают, и, кажется, выигрывают» [9].

Телефонное мошенничество является одной из укоренившихся проблем для современного Российского общества, в том числе его экономики. Её воздействие на экономику страны возрастает, увеличиваются суммы ущерба, причиненных гражданам, а также расширяются виды телефонных мошенничеств.

Телефонное мошенничество подпадает под действие ст. 159 УК РФ «Мошенничество», согласно которой лицо, совершившее мошенничество мошенник может быть наказ следующими мерами: если один, то штраф от 120 тысяч рублей, исправительные работы продолжительностью до 1 года, обязательные работы на до 360 часов, арест от 4 месяцев, лишением свободы сроком до 2 лет. В случае группового мошенничества штраф до 300 тысяч рублей, обязательные работы 480 часов, исправительные работы на срок до 2 лет, лишние свободы до 5 лет. В случаях групповых мошенничеств в крупных размерах штраф до 1 млн. рублей, лишение свободы на срок до 2 лет [2].

Мошенничества, связанные с использованием средств связи, относятся к преступлениям, имеющим активное развитие в Российской Федерации, с учетом различных форм перечисления денежных средств, в том

числе в другие регионы Российской Федерации (через посредника, перевод с карты на карту, с карты на номер сотового телефона, с номера телефона на номер телефона, с программы «мобильный банк» на номер сотового телефона, с программы «мобильный банк» на номер карты и т.д.). Возможность раскрытия данной категории преступлений в дежурные сутки сотрудниками МВД России остается сложной, так как необходимо проведение ряда как процессуальных действий, так и оперативно-розыскных и технических мероприятий.

Мошенничества по способу совершения условно можно разделить на три категории:

- 1) «телефонные» – с использованием средств сотовой связи;
- 2) «совершенные посредством личного контакта» - при котором преступник непосредственно (т.е. визуально) общается с потерпевшим;
- 3) «интернет-мошенничества».

Информационно аналитические материалы о результатах работы МВД России свидетельствуют об усилении борьбы в данной сфере, однако, не смотря на предпринимаемые меры, отмечается существенный рост данной категории уголовных дел, в связи с тем, что данный вид мошенничества является довольно прибыльным, и что особо важно, не особо наказуем Уголовным Кодексом Российской Федерации.

Так, исследования, проводимые операторами сотовой связи говорят о том, что оборот телефонного мошенничества составляет в год около 40,5 млн. долларов. В настоящее время приобрести телефонный номер для мошенников не составляет никаких особых затрат, при всем при этом сохраняется полная его анонимность. Зачастую мобильные мошенники при помощи стационарного либо мобильного телефона выманивают деньги у граждан и практически всегда остаются безнаказанными.

Так, согласно статистических данных ГИАЦ МВД России [4] на территории России за 12 месяцев 2015 году зарегистрировано 21562 преступлений, совершенных с использованием средств мобильной связи, из которых 1422 уголовных дел направлено в суд, приостановлено уголовных дел впервые по п.п.1-3 ч.1 ст.208 УПК РФ (из числа находящихся в производстве) 17390, выявлено лиц, совершивших данные преступления 275, из них в суд направлено дел 209.

За период 2016 года зарегистрировано 31236 преступлений, совершенных с использованием средств мобильной связи, из которых 2285 уголовных дел направлено в суд, приостановлено уголовных дел впервые по п.п.1-3 ч.1 ст.208 УПК РФ (из числа находящихся в производстве) 27512, выявлено лиц, совершивших данные преступления 542, из них в суд направлено дел 384.

Из вышеизложенного следует, что в 2016 году количество преступлений данной категории возросло на 44,87%, раскрываемость составила 60,69%.

В сравнении полугодий 2016 и 2017 годов следует:

- за 6 месяцев 2016 года зарегистрировано 14048 преступлений, совершенных с использованием средств мобильной связи, из которых 1125 уголовных дел направлено в суд, приостановлено уголовных дел впервые по п.п.1-3 ч.1 ст.208 УПК РФ (из числа находящихся в производстве) 11442, выявлено лиц, совершивших данные преступления 244, из них в суд направлено дел 191;

- за 6 месяцев 2017 года зарегистрировано 19424 преступлений, совершенных с использованием средств мобильной связи, из которых 1522 уголовных дел направлено в суд, приостановлено уголовных дел впервые по п.п.1-3 ч.1 ст.208 УПК РФ (из числа находящихся в производстве) 15611, выявлено лиц, совершивших данные преступления 430, из них в суд направлено дел 339.

Из вышеизложенного следует, что в первом полугодии 2017 года количество преступлений данной категории возросло на 38,27%, раскрываемость составила 35,29%.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что на территории России наблюдается рост преступлений совершенных с использованием средств сотовой связи.

В силу латентности данной категории преступлений, а также трудности изобличения лиц их совершаемых, данное преступление нуждается во всестороннем изучении.

В связи с тем, что мошенники прекрасно понимают о том, что правоохранительные органы при осуществлении оперативно-розыскной деятельности проводят оперативно-розыскные мероприятия, которые с высокой точностью могут отследить место исходящего звонка, смс-сообщения, местонахождение либо передвижение фигуранта, они в большинстве случаев используют либо многолюдные места, либо в большинстве случаев осуществляют телефонные звонки из других регионов страны, либо из мест лишения свободы, естественно предварительно вступив в сговор со своими подельниками на воле.

Алгоритм мероприятий, необходимый при сборе первоначального материала и проведения доследственной проверки по заявлениям лиц, о совершенном в их отношении мошенничестве с использованием средств мобильной связи включает в себя огромный перечень проводимых мероприятий: от принятия от потерпевшего лица заявления о причиненном ему ущербе в результате противоправной деятельности «телефонных»

мошенников до проведения специально технических мероприятий с привлечением определенных сил и средств подразделений МВД России, такие как Бюро специальных технических мероприятий и Оперативно-поисковое бюро.

Немаловажным фактором является правильное принятие устного заявления от потерпевшего, в котором обязательно необходимо отражать: место, время, способ, предлог совершения преступления, абонентские номера, которые использовал преступник, приметы его соучастников (если денежные средства у потерпевшего получал посредник, приметы транспортного средства, на котором прибывал посредник и др.).

При установлении способа передачи денежных средств потерпевшего мошеннику необходимо уточнять была ли личная передача, либо передача осуществлена посредством абонентского номера (мобильного кошелька) или расчетного банковского счета.

В ходе рассмотрения материала проверки по мошенничеству необходимо: устанавливать все обстоятельства произошедшего; подробно и качественно опрашивать потерпевших и свидетелей; расширять границы осмотра места происшествия с обязательным привлечением эксперта (с целью фиксации следов преступления); устанавливать территориальную принадлежность номерной емкости абонентских номеров, используемых преступником; истребовать (в кратчайшие сроки) у потерпевшего детализацию входящих и исходящих, смс телефонных сообщений, для установления номеров с которых звонили подозреваемые (на домашние телефоны - обязательно получение о входящих соединениях); незамедлительно получать постановления на географическое положение и биллинг телефонов подозреваемых, а так же информация кому принадлежат (на кого зарегистрированы) абонентские номера подозреваемого; незамедлительно получать судебские постановления, на получение банковской информации кому принадлежит и где открыт расчетный счет.

Существенным фактором в раскрытии таких преступлений как, телефонное мошенничество, является проведение оперативно-розыскных мероприятий, перечень которых имеет свое отражение в Федеральном Законе «Об оперативно-розыскной деятельности» № 144-ФЗ, например, опрос (потерпевшего и свидетелей); наведение справок (установить владельцев абонентских номер используемых преступниками во время совершения преступления), исследование документов (распечатка звонков от потерпевшего; установить на какие номера (расчетные счета) потерпевший перевел денежные средства) [3].

В случае если денежные средства были переведены на абонентские номера, то оперативные подразделения МВД России обязаны выйти в суд

с ходатайством на проведение таких оперативно-розыскных мероприятий, как: прослушивание телефонных переговоров фигурантов, снятие информации с технических каналов связи, контроль телефонных сообщений, в том числе получение при необходимости компьютерной информации. Следует отметить, что пункт 15 «Получение компьютерной информации» введен в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» № 144-ФЗ, в июле 2016 года Федеральным Законом № 374-ФЗ от 06.07.2016 года, и позволил более качественно и всесторонне проводить расследование преступлений, совершенных с использованием средств коммуникации.

Такие мероприятия как: контроль телефонных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи, получение компьютерной информации, проводятся с использованием оперативно-технических сил и средств органов федеральной службы безопасности, органов внутренних дел в порядке, определяемом межведомственными нормативными актами или соглашениями между органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

В случае, если денежные средства были переведены на расчетные счет (номер банковской карты) банка, то необходимо ходатайствовать перед судебными органами о получении информации о собственнике счета, транзакция по счету и иной информации необходимой для установления лица совершившего преступления.

Немаловажным фактором является установление наличия учреждений Федеральной службы исполнения наказаний (УФСИН) рядом с местом выхода в эфир, с которого звонил преступник в момент совершения преступления, а также установления и изъятия сотрудниками ФСИН сим-карт, телефонных аппаратов с указанными идентификационными номерами. Для эффективного межведомственного взаимодействия оперативных подразделений МВД России и УФСИН России должны издаваться совместные приказы по организации профилактики и раскрытия мошенничеств, совершаемых с использованием средств мобильной связи.

Проведенным анализом статистической отчетности уголовных дел возбужденных по фактам телефонных мошенничеств на территории России, рассматриваемой категории преступлений, установлено, что телефонные мошенничества совершаются, как правило, лицами, находящимися в исправительных учреждениях, в том числе в сговоре со своими подельниками на воле.

Следует обратить внимание на то, что в ходе рассмотрения материалов доследственных проверок, зарегистрированных по заявлениям или

сообщениям о мошенничестве, совершенном с использованием средств сотовой связи или сети Интернет, мероприятия направленные на установления мест начала и окончания преступления, лиц причастных к нему, необходимо проводить в кратчайшие сроки, в целях исключения утраты следов преступления (видеозаписи банкоматов, иных систем наблюдения). Однако, стоит учитывать, что каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени и каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых и иных сообщений. [1, ст.23]. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения обязательно по судебному решению.

Не смотря на предусмотренную законодателем возможность получения судебных решений на проведение оперативно-розыскных мероприятий, а именно, в соответствии с подпунктом 1, пункта 2, статьи 7 Федерального закона от 12.08.1995 №144 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», основаниями для проведения оперативно-розыскных мероприятий являются, ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, что на практике это остается не возможным, так как многие суды по разному трактуют данное положение, указывая на возможность таких контрольных мероприятий только в порядке режима секретности по соответствующему оперативному делу, что естественно отрицательно сказывается на проведение первоначальных действий при сборе первоначального материала проверки.

Однако, в ходе расследования уголовного дела, по запросу следователя таковых оперативных дел не требуется, и ходатайства следователей подписываются о проведение оперативно-розыскных мероприятий, но на это уходит порой немало дней, поэтому данный пробел в законодательстве естественно отрицательно сказывается на процесс как сбора доказательств по уголовному делу, так и установления местоположения самого мошенника.

Зачастую, именно первые сутки имеют самую важную роль в определении местоположения преступника и впоследствии его задержания, так как зачастую уничтожение следов преступлений, а именно «сим-карт», телефонов, которые непосредственно используются мошенниками в преступной деятельности, происходит до момента

возбуждения уголовного дела по существу.

Также немаловажным фактором является взаимодействие между оперативными подразделениями МВД России как в ходе сбора первоначального материала проверки, так и по ходу расследования непосредственно самого уголовного дела, ведь только незамедлительные действия по сбору первоначального материала и проведения доследственной проверки по заявлениям о совершенных мошенничествах, способствуют раскрытию преступлений и предотвращению иных фактов преступной деятельности телефонных мошенников.

В целях эффективного реагирования направленного на фиксацию и сохранение следов преступления вырабатывается алгоритм неотложных действий, включающий в себя как сбор прямых (квитанции о переводе, флеш-карты и др.), так и косвенных доказательств (детальный опрос потерпевшего, установление возможных свидетелей и очевидцев факта мошенничества). Необходимо обратить внимание, что в ходе рассмотрения материалов доследственных проверок, зарегистрированных по заявлениям или сообщениям о мошенничестве, совершенном с использованием средств сотовой связи или сети Интернет, мероприятия направленные на установления мест начала и окончания преступления, лиц причастных к нему, необходимо проводить в кратчайшие сроки, в целях исключения утраты следов преступления (видеозаписи банкоматов, иных систем наблюдения). Проведение данных мероприятий в соответствии с пунктом 1 статьи 23 Конституции РФ «Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени» и пункта 2 «Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых и иных сообщений» - ограничение данных прав допускается только на основании судебного решения» обязательно по судебному решению.

Проанализировав возбужденные уголовные дела на территории России за период 2015-2016 гг. [5], следует, что основными способами совершения мошенничеств с использованием средств связи, являются следующие виды:

- получение доступа к услуге «мобильный банк» – 35%;
- направление сообщения о блокировке банковской карты и необходимости отправки смс-сообщения для разблокировки – 30%;
- звонок от «сотрудника полиции» сын попал в ДТП, либо работника прокуратуры, повод «увод от уголовной ответственности» – 25%;

- аренда жилья – 15%; оформление кредита – 1%; устройство на работу – 1%.

- посредством сайта «Авито»: покупка/продажа сельскохозяйственной техники, удобрений, автомобилей, автозапчастей, моторов, лодок, оборудования, недвижимости, домов, непродовольственные товары, детские принадлежности.

Также преобладают такие способы совершения телефонных мошенничеств, как: оказания экстрасенсорных услуг и услуг «ясновидящей», лечение врача, выигрыш приза, доставка цветов и др.

Приведенные выше способы нашли наиболее частое отражение в практике правоохранительных органов, однако, перечень их может быть расширен.

Конечно, остается проблемой в наши дни отсутствие единого информационного учета преступлений в МВД России, связанных с телефонными мошенничествами, данных преступников, номеров операторов сотовой связи, заводских imei сотовых телефонов, планшетов, банковских счетов куда переводились похищенные денежные средства, IP-адресов, с единым доступом всех субъектов Российской Федерации, в целях выработки методики действий в борьбе с данным видом преступления и обобщения передового опыта.

Основными мерами в борьбе с телефонным мошенничеством служат профилактические меры, проводимые как средствами массовой информации, так и оперативными подразделениями МВД России, в целях доведения до общественности форм и методов совершения мошеннических действий преступниками посредством средств коммуникации, а также доведение необходимого алгоритма действий потенциальных потерпевших.

Однако, на сегодняшний день комплексный подход к противодействию борьбы с телефонным мошенничеством только формируется. Борьба ведется, но зачастую с отдельными проявлениями, а не проблемы в целом, так как мероприятия проводятся без учета региональной специфики и взаимодействия преступных групп по регионам России в целом.

Так, на низком уровне отмечается работа по организации и методическому обеспечению правоприменительной практики по расследованию телефонных мошенничеств. Расследование данной категории преступлений затрудняется тем, что в большинстве случаев преступные элементы осуществлять свою преступную деятельность за пределами своего местонахождения.

Решение этих задач можно осуществить только на основе всестороннего анализа влияния телефонного мошенничества на экономику и

экономическую безопасность экономических систем, исследования её в качестве угрозы экономической безопасности современной России. Необходимо совершенствование методики расследования телефонных мошенничеств, в том числе своевременного и всестороннего использования оперативно-розыскных мероприятий.

В целях эффективного решения задач по борьбе с телефонными мошенничествами необходимо выйти за узкие пределы борьбы в направлении более широкого подхода в виде борьбы со стоящими за ней причинами. Защититься от телефонного мошенничества реально, однако гражданам необходимо проявлять бдительность и оценивать информацию, получаемую с неизвестных номеров телефонов.

References:

- [1] Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (в ред. от 21.07.2014 г.) // URL: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
- [2] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 №63-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // URL: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
- [3] Федеральный закон от 12 августа 1995г. №144-ФЗ (в ред. от 06.07.2016 21.12.2013 г.) «Об оперативно-розыскной деятельности» // URL: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
- [4] АИСС «Статистика» МВД России.
- [5] Состояние преступности за 2015-2016 гг. Сборники ФКУ «ГИАЦ МВД России».
- [6] Авдеенко И.А., Шунейко А.А. Осторожно: речевой афоризм. Научная статья. Научный журнал: Русская речь, 1/2015.
- [7] Агапов П.В. Проблемы противодействия организованной преступной деятельности / П.В. Агапов; под ред. Н.А. Лопашенко. – М.: Юрлитинформ, 2009.
- [8] Астишина Т.В., Маркелова Е.В. Научная статья Проблемы расследования преступлений, связанных с мошенническими действиями, совершенными с использованием средств сотовой телефонной связи. Вестник Казанского юридического института МВД России. №2 (16) 2014.
- [9] Волкова Л., «Российская газета, 1999, 15 января.
- [10] Завидов Б.Д. Научная статья «Правовой анализ отдельных действий, наносящих потерпевшим ущерб в сфере высоких технологий (фрикерство, хакерство, радиопиратство)». Журнал «Российский следователь», 2001, №2.
- [11] Ковтун Ю.А., Рудов Д.Н. Научная статья «Проблемные аспекты расследования мошенничеств, совершаемых с использованием мобильной связи». Журнал «Проблемы правоохранительной деятельности», 2, 2013.

- [12]Кулев В.К., Папшева Е.В., Старинский А.Ю., Сугрובה К.С. Телефонное мошенничество, 2016.
- [13]Яджин Н.В., Егоров В.А. Реферат «Организационно правовое и информационное обеспечение расследования преступлений, совершаемых с использованием средств мобильной связи». Экспертно-криминалистическое обеспечение правоохранительной деятельности, раздел 9, 2016.
- [14]Мошенничество и аферы с мобильными телефонами. Александр Захаров. 2013-2017 гг. «Аферы, подделки. Криминал». // URL: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.Aferizm.ru>.
- [15]Проверить номер телефона на мошенничество. // URL: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ipOPEN.ru>.
- [16]Телефонное мошенничество: хитрости преступного мира. Как е стать жертвой обмана. 16 декабря 2016. // URL: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.Slavyansk.today.ru>.
- [17]Телефонное мошенничество: хитрости преступного мира. Как не стать жертвой обмана? // URL: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.businessman.ru>.

THE ISSUE OF QUALIFICATION OF FALSIFICATION
OF PROOFS ON CRIMINAL CASE

R. Murtazina¹, S. Gibadatova², V. Safarov³

Abstract

This article reveals key points to the problem of qualification of falsification of proofs on criminal case in the Russian Federation. The authors analyzed the content of the concept of falsification of proofs on criminal case as a crime under parts 2 and 3 of article 303 of the Criminal code of the Russian Federation. Special attention is paid to the subjects of this crime, as well as the assessment of actions of representatives of protection.

Keywords: falsification of evidence, the Criminal procedure code of the Russian Federation, criminal proceedings, participants in the criminal process, criminal law.

Фальсификация доказательств по уголовному делу причиняет значительный вред интересам правосудия, затрагивает права всех субъектов уголовного судопроизводства, препятствует достижению истины в уголовном процессе. Несмотря на длительное существование ответственности за данное преступное деяние, до сих пор возникает множество противоречий и спорных моментов, относительно его квалификации.

В юридической литературе отсутствует единое определение понятия фальсификации. Так, в переводе с латинского языка «фальсификация» означает подделка.

Для более четкого представления объективной стороны общественно опасного деяния, предусмотренного статьей 303 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее УК РФ) важное значение имеет понятие доказательства. Согласно части 1 статьи 74 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее УПК РФ) «доказательствами по уголовному делу являются любые сведения, на основе которых суд, прокурор, следователь, дознаватель в порядке, определенном

¹Roza Murtazina, student of law faculty, Sibayskiy Institute branch of Bashkir state University, Russia.

²Sulpan Gibadatova, student of law faculty, Sibayskiy Institute branch of Bashkir state University, Russia.

³Vladislav Safarov, senior teacher, Sibayskiy Institute branch of Bashkir state University, Russia.

настоящим Кодексом, устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве по уголовному делу, а также иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела». Часть 2 этой статьи содержит исчерпывающий перечень доказательств по уголовному делу.

Смысл этого преступного деяния заключается в том, что впоследствии фальсификации доказательств по уголовному делу изготавливаются так называемые «ложесвидетельства», не являющиеся достоверными. Следовательно, фальсификация доказательств представляет собой умышленное искажение доказательств вопреки установленным процессуальным нормам. В большинстве случаев предметом фальсификации доказательств выступают протоколы следственных действий (протоколы осмотра, выемки), показания свидетелей, обвиняемых (в этих случаях изготавливаются фальсифицированные протоколы допросов), гораздо реже — заключения.

Фальсификация доказательств по уголовному делу и результатов оперативно-розыскной деятельности регулируется статьей 303 УК РФ.

Фальсификации могут подвергаться доказательства, как стороны обвинения, так и стороны защиты, вместе с тем не имеет значения, являлось ли целью фальсификации доказательств осуждение лица или, наоборот, его оправдание, либо предусматривалась какая-либо иная цель, которая соответствует нормам статьи 73 УПК РФ. В практике спорным является вопрос о возможности привлечения к уголовной ответственности за фальсификацию в случае изъятия письменных или вещественных доказательств из материалов уголовного дела.

При фальсификации доказательств по уголовному делу может выступать только специальный субъект преступления, то есть прокурор, следователь, дознаватель, защитник. На практике, как правило, не возникает определенных проблем с определением правильности действий следователей или дознавателей. После внесения изменений в УПК РФ Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ прокурор больше не имеет права лично производить расследование и давать определенные указания о производстве конкретных следственных действий и направлении предварительного следствия следователем. Следовательно, прокурор выступает только в качестве исполнителя данного преступления лишь в случае представления фальсифицированных доказательств в суд, при поддержании им государственного обвинения по уголовному делу. Согласно статье 39 УПК РФ, к числу субъектов преступления относится и руководитель следственного органа, который при принятии дела к своему про-

изводству пользуется всеми процессуальными полномочиями следователя.

Одними из лиц, способных сфальсифицировать доказательства по уголовному делу, является защитник или его представитель. Являясь одним из основных субъектов доказывания, он, в соответствии с частью 3 статьи 86 УПК РФ, вправе собирать доказательства посредством получения определенных документов и подобных сведений. Вместе с тем необходимо учесть, что уголовной ответственности в части фальсификации доказательств по уголовному делу подлежат не только защитники из числа адвокатов, профессионально занимающихся этой деятельностью, но также и иные субъекты, которые участвуют в деле в качестве защитника в соответствии со статьей 49 УПК РФ.

К тому же, лица, являющиеся представителями потерпевших, частные обвинители по делам частного обвинения, в случаях фальсификации доказательств по делу и предоставления их в суд, не несут уголовную ответственность согласно частям 2, 3 статьи 303 УК РФ.

В смысловой объем «фальсификация доказательств» в пределах его толкования совмещены такие действия, как подделка, подмена и искажение. Вместе с тем толкование этой нормы означает, что уголовно-правовым запретом, предусмотренным частью 2 статьи 303 УК РФ, не могут включаться такие способы изменения совокупности фактических данных, которые имеются в деле, как их изъятие, уничтожение или сокрытие. Исходя из этого, такие деяния могут привести к тем же социально-отрицательным последствиям, что и подделка доказательств. Так, при верном подходе уяснения смысла нормы за пределами сферы ее действия остается целая группа посягательств, обладающих повышенной общественной опасностью. Так, существующие недостатки в положениях статьи 303 УК РФ, безусловно, подлежат разрешению в рамках процесса правотворчества.

Рассматриваемый выше недостаток описываемой нормы УК РФ является, к сожалению, отнюдь не единственным ее дефектом.

Анализируемая статья УК РФ оказывается неприменимой, если фальсификация или иные неправомерные способы воздействия на материалы уголовного дела имели место до его возбуждения на стадии доследственной проверки согласно статье 144 УПК РФ. Это обязует квалифицировать подобные деяния по статье 292 УК РФ (служебный подлог), но в пределах этого состава преступления под уголовно-правовой охраной оказывается другой объект.

Таким образом, общественную опасность фальсификации доказательств по уголовному делу представляет возможность вынесения неправильного решения судом.

References:

- [1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ);
- [2] Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 26.08.2017);
- [3] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2017);
- [4] Федеральный закон от 05.06.2007 N 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017).

PROTECTION OF LAW AND FREEDOMS

THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN THE JUDICIAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION: CONFLICT OF INTERESTS

A. Dichankina¹, E. Dudko²

Abstract

The law of the European Union is one of the most advanced systems for the protection of human rights at the regional level. In its legal system, there are two leaders in ensuring the protection and realization of human rights - the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights, whose terms of reference coincide. At this stage of the relationship between the courts there are conflicts and problems on a single interpretation of the cases that are directed at them.

Keywords: European Union, Law of European Union, European Court of Human Rights, European Court of Justice.

С развитием сложившейся международной системой универсального сотрудничества в рамках прав человека, усовершенствуется и деятельность, осуществляемая на основе региональных соглашений. Региональное сотрудничество не только дополняет формы и методы мировой интеграции, но и более эффективно защищает основные права и свободы. Примером защиты и реализации основных прав и свобод в области региональной системы выступает Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) как основной механизм судебной защиты прав человека Европейского союза (далее – ЕС).

Европейский суд по правам человека является эффективным наднациональным органом правосудия, ознаменовав собой качественно новый этап консолидации правовых систем стран-участниц Европейского

¹Anna Dichankina, Master students of International Law, International University «MITSO», Minsk, Belarus.

²Ekaterina Dudko, Master students of International Law, International University «MITSO», Minsk, Belarus.

союза. Решения ЕСПЧ представляют собой руководство в повседневной практике для законодательных и судебных органов, а также, с течением времени, приобрели авторитет для национальных властей. Решения Суда имеют характер особого источника права и с каждым годом активизируют наиболее глубокое и непосредственное влияние на развитие национальных правовых систем, формирование и развитие правового пространства ЕС.

Образованный в 1959 году, ЕСПЧ ознаменовал новый этап создания механизма защиты прав человека и реализации норм, закрепленных в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Основной особенностью Суда является особый «страсбургский механизм», который включает в себя четыре процесса, включающие решение вопроса о приемлемости жалобы, рассмотрение её по существу, апелляцию и исполнение принятого Судом решения, таким образом, создав уникальную систему рассмотрения споров, которая отличает его от других судов ЕС. Компетенция ЕСПЧ представляет собой узкоспециальную направленность по рассмотрению дел, касающихся исключительно нарушений прав человека, таким образом, создавая специализированный орган Европейского союза для разрешения конкретных дел, но не входя в институты Союза. Однако система ЕС, её институциональная составляющая, включает в себя Суд Европейского Союза (далее – суд ЕС), который также вправе решать споры, входящие в юрисдикцию ЕСПЧ. Ряд примеров показывают возможное столкновение интересов в рамках судебной системы Европейского Союза, возникающие в деятельности ЕСПЧ и Суда ЕС.

Создание ЕСПЧ вызвало споры у Суда ЕС в отношении юридической силы решений, которые, впоследствии, стали использовать в решениях Суда ЕС практику ЕСПЧ, не давая ей силу обязательной. Данный факт стал наиболее уязвимым местом отношений института и наднациональным органом, образуя коллизию принятых решений. Со становлением Европейского Союза, актуальной стала тема для создания системы судов, которая могла бы охранять правовое пространство Союза. Логичным исходом стало возникновение в 1952 году Суда Европейского объединения угля и стали, а с 1958 года – Суда Европейских сообществ, который в 2009 году вместе со вступлением в силу Лиссабонского договора поменял название на Суд Европейского Союза. Делая краткий обзор Суда, можно отметить его широкую компетенцию, закреплённую в Уставе Суда ЕС, которая заключается в разрешении споров между странами-членами ЕС, контроль органов союза и единообразного толкования права, защита прав и свобод лиц.

Результатом параллельного функционирования двух европейских судов, обладающих потенциально конкурирующей конкурирующей юрисдикции в отношении государств, стало появление ряда конфликтов. Самый известный пример – различия в позициях двух судебных органов по вопросу ограничений в доступе к информации об услугах по проведению абортов за рубежом, которые имели место в Ирландии, где аборты запрещены за редкими исключениями, обусловленными медицинскими показаниями. В решении по делу C-159/90 Общество защиты новорождённых детей против Грогана Суд ЕС посчитал запрет выходящими за рамки права Сообществ, хотя медицинские операции могли рассматриваться как «услуги» по праву Европейского Союза [4].

В то же время, год спустя, в деле Консультация «Открытые дети» и «Благо женщин» г. Дублина против Ирландии, рассмотренном Европейским судом по правам человека, при аналогичных обстоятельствах Ирландия была признана нарушившей Европейскую Конвенцию.

Возможность присоединения Европейского Союза к Европейской Конвенции уже являлась предметом рассмотрения, однако, поскольку лишь государства могут являться участниками Конвенции, реализация этой идеи изначально сопряжена с определёнными трудностями. Суд ЕС отметил, что «право Сообщества твердо стоит на том, что Сообщество не может присоединиться к Конвенции» (Заключение 2/94 «Присоединение Сообщества к Конвенции о защите прав человека и основных свобод», п. 36). Тем не менее ст. 17 Протокола №14 к Европейской Конвенции по правам человека и Лиссабонский договор (ЕС) считают вступление Союза в Совет Европы возможным будущим. Действительно, возможные механизмы вступления в настоящее время обсуждаются, хотя какие-либо временные рамки для этого определены не были [3].

Несмотря на то, что в последнее время идёт гармонизация отношений Суда ЕС и ЕСПЧ, тем не менее, позиция первого не меняется и сводится к тому, что все институты ЕС независимы от интерпретацией страсбургской системы защиты прав человека [1].

Фактически, в спорах о правах человека, ЕСПЧ имеет преимущество над Судом ЕС, так как в своей основе имеет специализированную направленность и специализацию, доказывая, что в вопросах данного характера, Суд ЕС должен подчиняться и признать его верховенство над ним. Камнем преткновения в столкновении интересов стал Лиссабонский договор 2009 года, который предписывал, что ЕС должен присоединиться к Европейской Конвенции о правах человека и основных свобод, расширив правомочия ЕСПЧ в ЕС и дав возможность проникать страсбургскому механизму в правопорядок Союза, что не могло не вызвать обеспокоен-

ность Суда ЕС. Она заключается в том, что ЕСПЧ может получить право проверять действия и акты институциональной системы ЕС, в которую входит Суд ЕС, проверяя соответствие на стандарты Конвенции, что может негативно повлиять на полномочия Суда ЕС, вызвав столкновение интересов [2].

Возможным решением данной проблемы станет признание за решениями ЕСПЧ обязательной силы Судом ЕС, на которые можно ссылаться в качестве практики, что поможет избежать возникновению коллизий между институтом и наднациональным органом, помогая, таким образом, развитию прав человека в Европейском Союзе.

Европейский суд по правам человека занимает прочное место в правовой системе ЕС, решая возникшие на основе нарушений прав человека споров, дополняя и гармонизирую практику решений данных дел, вкладывая свой непосильный опыт в развитие законодательной и судебной системах Союза. Несмотря на возникавшие столкновения интересов с Судом ЕС, идёт процесс налаживания отношений между составляющими судебной системы, который направлен на интеграцию двух самостоятельных систем защиты прав человека. Логичным итогом данных изменений должно стать проникновение страсбургского механизма в Суд ЕС и наоборот, создавая наиболее благоприятную среду в системе судов ЕС для ЕСПЧ.

References:

- [1] Эволюция взаимоотношений Суда ЕС и Европейского суда по правам человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://goo.gl/nGF44q>. – Дата доступа 08.11.2017.
- [2] Суд ЕС не хочет быть ниже ЕСПЧ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://goo.gl/0r7rh5>. – Дата доступа: 08.11.2017.
- [3] Смит, Рона К.М. Международная защита прав человека / Рона К. М. Смит. – Минск, Юнипак. – 2013. – 112 с.
- [4] Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://goo.gl/MfkFta>. – Дата доступа: 08.11.2017.

ENVIRONMENTAL LAW

ENVIRONMENTAL CONTROL AND SUPERVISION AS A FUNCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Zh. Kosanov¹, N. Poshanov²,

Abstract

This article deals with the environmental control and supervision as a function of public administration. And also, an analysis of the scientific views of academic lawyers is conducted.

Keywords: environmental protection, environmental control and supervision, public administration.

В юридической литературе, экологический государственный контроль рассматривалась как одна из главных функции государственного управления, под которым в самом общем виде понималась исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов исполнительной власти в пределах их компетенции, в целях обеспечения рационального использования и охраны природных ресурсов. Такая трактовка, хотя и правильно подчеркивала ведущую роль органов исполнительной власти в организации управления окружающей природной среды и природными ресурсами, не раскрывала юридическую природу, функциональное назначение, предметную специфику государственного управления в сфере экологических отношений. Управлению подвержены все области социально-экономической, административно-политической жизни общества. Вместе с тем, сама управленческая деятельность приобретает свою предметную специфику, прежде всего, в зависимости от особенностей объекта и исходной политико-правовой основы властных полномочий. Природные ресурсы, как материальная основа суверенитета государства и окружающая среда, как место жизнеобитания человека, являются особыми объектами права, так как входят в социальную систе-

¹Zhumash Kosanov, Doctor of Law, Professor, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan.

²Nursultan Poshanov, Doctoral student in jurisprudence, Akhmet Yassawi International Kazakh-Turkish University, Kazakhstan.

му «человек – общество – природа». Публичность объектов влечет государственную правообязанность воздействовать на деятельность по охране окружающей среды и природопользованию независимо от существующего объема полномочий на природные ресурсы.

Объективная необходимость охраны окружающей среды с учетом природных закономерностей ее функционирования уже в условиях монопольной государственной собственности на природные ресурсы потребовала относительного обособления контрольных полномочий от хозяйственных функции государственных органов.

Институт управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования является одним из фундаментальных институтов экологического права. Его научное разработку началось одновременно с появлением первых идей о природоохранительном, праве и правовой охране природы. Его законодательная база начала формироваться намного раньше, с появлением в системе органов государственного управления органов, контролирующих вопросы использования природных ресурсов и охраны природных объектов.

С появлением в конце 50-х - начале 60-х годов XX столетия теории комплексной охраны природы, появились первые научные идеи о создании системы управления в области комплексной охраны природы.

О.С.Колбасов в монографии *«Экология: политика-право»* понимал под государственным управлением «организующую деятельность компетентных государственных органов по практическому осуществлению целей и задач, стоящих перед Советским государством и выраженных в законодательстве» [1, с.176]; в коллективной монографии *«Социализм и охрана окружающей среды»* (1979 г.) - «систему учреждений и мер государственного воздействия на жизненно важные стороны общественного производства и бытия, влияющие на взаимодействие общества и окружающей среды» [2, с.181].

А.И.Жмотов в монографии *«Государственное управление охраной природы в СССР»* определил государственное управление как «практически организующую деятельность исполнительно-распорядительных органов государства» [3, с.23].

Практически все ученые были едины во мнении, что управление охраной природы (окружающей средой, др.) представляет собой важнейшее средство осуществления природоохранительной функции Советского государства [3, с.23], [4, с.100].

В наиболее общем виде определение управления охраной природы было дано А.И.Жмотовым как «комплекс управленческих функций, которые зависят от управляемых объектов» [3, с.24].

Управление в интересующей области (его содержание и наполняемость термина) определялось учеными через объекты, функции и принципы.

Под управляемым объектом понимается то, по поводу чего возникла управленческая деятельность.

Исходя из перечисленных выше определений, управленческая деятельность складывается по поводу: охраны природы, охраны окружающей среды, эколого-экономической системы, охраны качества окружающей (природной) среды, охраны природы и рационального использования ее ресурсов.

Последнее понятие, связано с пониманием охраны природы в широком смысле, включающем в себя на тот период развития эколого-правовых исследований помимо собственно охраны природы – рациональное использование природных ресурсов, а на сегодняшний день и обеспечение экологической безопасности человека и иных объектов. Учитывая терминологическую схожесть понятий «природа» и «окружающая природная среда» можно выделить четыре объекта управления, определенных в эколого-правовой литературе: природа, окружающая среда, качество окружающей среды, эколого-экономическая система.

Ю.С.Шемшученко подчеркнул, что осуществляемая в ее рамках перестройка государственного управления охраной окружающей среды направлена на перестройку отношений в системе «человек - общество - окружающая среда» с целью поддержания благоприятных экологических условий и обеспечения рационального природопользования [5, с.8].

Демократические изменения проявились, по мнению автора, в новом, утверждающемся подходе к управлению в широком смысле, включающем не только воздействие «сверху-вниз» (т.е. властно-волевые отношения руководства), но и «снизу вверх» (т.е. управляемых на управляющих) [5, с.12].

И.Ф.Панкратов определил государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды как составную часть социального управления в обществе [6, с.97-98].

Ю.С.Шемшученко особо подчеркнул, что суть управления в области охраны окружающей среды заключается «в осуществлении экологической функции государства, которая состоит в практической реализации законодательства об охране окружающей среды и многогранной организаторской работе по управлению качеством данной среды и обеспечению экологических условий, благоприятных для жизни и деятельности людей» [7, с.130]

Авторы рассматривали экологическое управление через его объекты, функции, принципы.

При этом, Ю.С.Шемшученко подчеркивал, что среди правоведов нет единства по вопросу: что понимать под объектом государственного управления в данной сфере. В одних случаях объектом называется деятельность в сфере природопользования и охраны окружающей человека среды, в других - окружающая среда или природа, в третьих - качество окружающей среды и т.д. [5, с.9].

Ю.С.Шемшученко классифицировал объекты управления на две группы: первичные и вторичные объекты.

К первичным объектам были отнесены: нижестоящие (управляемые) по отношению к вышестоящим (управляющим) органы государственного управления, а ко вторичным - окружающая среда во всем многообразии ее проявлений, а точнее - качественное состояние этой среды.

Поддерживая В.В.Петрова в необходимости совершенствования системы управления качеством окружающей природной среды, Ю.С.Шемшученко указал, что «государственное управление качеством окружающей среды является сердцевиной ее охраны» [5, с.10].

Ю.С.Шемшученко заявил о формировании новой модели системы управления, которая призвана «оказывать научно обоснованное воздействие на все процессы природопользования, всесторонне влиять на формирование благоприятного качества окружающей человека среды».

Она действует на основе качественно новых принципов государственного управления охраной окружающей среды, а именно:

- функционирования государственного управления на строго правовой основе в соответствии с законом, а не на основании и в соответствии с ведомственными актами (инструкциями по применению, приказами, др.);
- ответственности не только граждан перед государством, но и государства перед гражданами;
- разрушения старых психологических установок потребительского отношения к природе и формирование установки бережного отношения к природе.

Ю.С.Шемшученко главным критерием эффективности управленческой деятельности в области охраны окружающей среды назвал уровень изменения в нужном для общества направлении качества окружающей среды [5, с.8].

Говоря о роли эколого-правовых исследований в конце советского периода в развитии института государственного управления охраной

окружающей среды, необходимо отметить, что в этот период были заложены основы формирования системы государственного управления охраной окружающей среды, полностью основанной на качественно новых принципах, отличных от господствующих ранее.

В связи взятой курса на создание рыночной экономики продолжается формирование новой системы экологического управления.

Основной особенностью нового периода в регулировании отношений в сфере взаимодействия общества и природы С.А.Боголюбов назвал «переход от преимущественно административных к экономическим методам охраны окружающей среды, что приводит к усилению влияния рыночных средств воздействия на экологические процессы, предупреждение загрязнению».

И.Ф.Панкратов выделил следующие функции государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды управления: учет, планирование, издание нормативных актов и их применение, организационная работа органов государства, контроль, надзор [6, с.97-98].

Разработка теории природоохранительного контроля в первом периоде, безусловно, принадлежит В.В.Петрову. В научных исследованиях и учебной литературе ученый использовал двойственный термин - природоохранительный (экологический) контроль [8, с.77].

Сам экологический контроль был определен В.В.Петровым как «совокупность государственных и общественных мероприятий, направленных на организацию наблюдения за состоянием и изменением окружающей природной среды и ее отдельных объектов, проверку выполнения планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды и соблюдению природоохранительного законодательства» [9, с.126].

В.В.Петров рассматривал природоохранительный контроль как одно из проявлений функции по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, составную часть правового механизма по обеспечению качества окружающей природной среды, гарантию эффективности выполнения экологических предписаний [9, с.127].

В учебниках начала 80-х годов В.В.Петров выделил следующие виды природоохранительного контроля: информационный, предупредительный, карательный контроль.

Г.И.Осипов определил экологический контроль как контроль, осуществляемый обществом в экологической сфере взаимоотношений с

природой, и представляющий собой триединое понятие, включающее в себя понятие экологического контроля как составной части правовой охраны природы; проявления экологической функции государства; элемента механизма управления качеством окружающей природной среды.

Придерживаясь мнения В.В.Петрова, Г.И.Осипов в качестве объектов экологического контроля предложил рассматривать: состояние окружающей природной среды в целом и отдельных ее компонентов; выполнение планов и мероприятий по охране природы и рациональному природопользованию; соблюдение природоохранительного законодательства.

По сравнению с первым периодом, Г.И.Осипов дополнил перечень объектов экологического контроля разработкой планов, проектной документации, строительством и вводом в эксплуатацию хозяйственных объектов.

Систему экологического контроля, по мнению Г.И.Осипова, формируют пять элементов: государственный мониторинг окружающей среды; государственный, ведомственный экологический контроль, производственный и общественный контроль окружающей среды [10].

Некоторые авторы, подчеркивая особую роль государства в обеспечении рационального использования и охраны недр, в защите стратегических интересов общества, обосновывает особый статус государства связывая его с определенными преимуществами и привилегиями по сравнению с другими участниками гражданско-отношений. Так, по мнению С.З.Зиманова «государство является ведущим субъектом социально-экономических и управленческих отношений, и в этом качестве оно обладает всей полнотой публичной власти. Одновременно государство является собственником недр. Отсюда вытекает, что в гражданско-правовой сделке с участием государства отношения характеризуются состоянием юридического неравенства сторон. Публично-правовой характер таких отношений выражается в том, что в них реализуется компетенция государства (государственного органа)». Далее, он отмечает, что «не договор находится над государством, а наоборот, государство является доминантной, «повелителем» в контрактных отношениях на недропользование. Вмешательство государства в них осуществляется в рамках законности, определяемой как конкретными условиями контракта, так и законным статусом самого государства, как особого субъекта в этих отношениях» [11, с.19-20].

Другие сторонники теории об особом статусе государства в сфере недропользования считают, что гражданско-правовые нормы неприменимы к отношениям по недропользованию по вопросам одностороннего

расторжения контракта, одностороннего отказа от исполнения контракта, стабильности налоговых положений и др. [12, с.20]. Число таких исключений со временем может расти, поскольку эти ограничения не являются исчерпывающими.

Противники такого подхода справедливо подчеркивают, что такая позиция противоречит положениям Конституции и гражданского законодательства о том, что объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантий их защиты определяются законом, государство участвует в гражданско-правовых отношениях на основе принципов равенства сторон, свободы волеизъявления, защиты права недропользования как вещного права, в том числе от противоправных посягательств самого собственника. Все изложенное, по их мнению, носит абсолютный характер.

Опираясь на положения законодательства, они рассматривают государство как рядового участника гражданско-правовых отношений в сфере недропользования, что приводит к полному отрицанию каких-либо властных полномочий государственных органов в данной сфере, что противоречит современным реалиям. В частности, Ю.Г.Басин, отмечая, что «казахстанское государство (и республика в целом, и ее административно-территориальные единицы) прежде всего рассматриваются в качестве субъекта публичных отношений, в которых выступает носителем власти, обязывающей других участников юридических отношений подчиняться требованиям, заявленным государственными органами, непосредственно выражающими в границах их компетенции государственную волю. Вместе с этим, подчеркивал автор, казахстанское государство может от своего имени вступать в гражданско-правовые обязательства, существенной и неперменной чертой каковых является взаимонезависимость участников, их полное юридическое равенство и их взаимная ответственность за нарушение принятых на себя гражданско-правовых обязательств» [13, с.12]. Несомненно, что такая позиция полностью соответствует требованиям части 1 статьи 111 ГК РК, где указывается, что Республика Казахстан выступает в отношениях, регулируемых гражданским кодексом, на равных началах с иными участниками этих отношений [14]. Вместе с тем, она не раскрывает все многообразие отношений в сфере недропользования, в которых участвует государство. Так, вряд ли полностью распространяются на взаимоотношения государства и государственного недропользователя положения о взаимонезависимости участников, об их полном юридическом равенстве и их взаимной ответственности за нарушение принятых на себя гражданско-правовых обязательств. Точка зрения автора не раскрывает особенности участия государства в неконтрактных

отношениях в сфере недропользования в качестве субъекта публичных отношений, в которых, по выражению самого автора, государство выступает носителем власти, обязывающей других участников юридических отношений подчиняться требованиям, заявленным государственными органами, непосредственно выражающими в границах их компетенции государственную волю.

Представляется, что особенности участия государства в общественных отношениях в сфере недропользования, в первую очередь заключаются в том, что в них государство участвует в двух совершенно разных качествах: как суверен и как собственник, чего нельзя говорить о гражданских правоотношениях, связанных с оборотом товарно-материальных ценностей. Полномочия государства как суверена и собственника не только взаимообусловлены, но различны, что наиболее ярко проявляется в условиях введения в стране ограниченной частной собственности на природные ресурсы.

В римском частном праве власть государства, не связанная с его титулом собственника, получила название “империум”, что переводится с латыни как высшая юрисдикция, а вытекающие из его титула собственника - “доминиум”.

Государство регулирует отношения в сфере недропользования и как властная политическая организация (суверен), и как собственник. Один из основных принципов римского подхода заключается в том, что юридическая власть государства (империум) выше, чем его полномочия, вытекающие из титула собственности (доминиум). Это превосходство нередко выражается в рамках деятельности одного и того же органа власти - когда принимаемые им нормы права отдают предпочтение общегосударственным (нехозяйственным) интересам перед хозяйственными [15, с.128].

Признанием приоритета юридической власти государства над его полномочиями как собственника должны быть связаны дальнейшие тенденции развития законодательства республики.

Государство как суверен никогда и ничего из своих полномочий не должен терять. Речь может идти о специализации его функции как суверена и как собственника, посредством относительного обособления, специализации осуществляющих их органов, максимально исключить дублирование и смешение своих функции как суверена и собственника. К сожалению как в теоретической литературе, так в законодательной практике часто допускается смешение контрольных функции государства как суверена и как собственника. Прерогативой государства как суверена прежде всего является осуществление государственного экологического

контроля и надзора, в том числе в сфере недропользования, независимо от формы собственности и организационно-правовых форм хозяйствования.

Как справедливо подчеркивает Г.В. Атаманчук в современных условиях на первый план в государственном управлении выдвигается комплексный подход, предполагающий охват всего многообразия взаимодействий человека, общества и среды обитания. Он невероятно сложен, но иного подхода, способного исправить положение, просто не существует. Экология природы формирует сегодня систему максим, которые обязаны лечь в основу сознания, поведения и деятельности людей и пронизывать соответственно все управленческие процессы [16, с.36].

Поэтому, именно с этих позиции нуждается в теоретическом осмыслении юридическая природа экологического контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов как одной из основных функции государственного управления в условиях рыночной экономики, возрастает практическая значимость выработки критериев их разграничения. Государственный экологический контроль и надзор имеет совершенно иную правовую природу, чем контроль за соблюдением условия контракта, осуществляемый государством как его участником, хотя организационно-правовые формы, способы, методы проведения их во многом схожи.

В правовой литературе существует точка зрения, высказанная А.И.Жмотовым, согласно которой функция рассматривается как часть управленческой деятельности [3, с.22-24].

А.И.Жмотов под функцией управления определил обособленную, относительно самостоятельную часть управленческой деятельности, характеризующуюся своей направленностью и объективным характером [3, с.31].

В экологическом и природоресурсном праве функциональный подход, основанный на общеметодологическом положении о том, что рассмотрение функций есть продолжение анализа сущности, во-первых, помогает глубже усвоить понятие управление, во-вторых, дает возможность научно очертить содержание деятельности органов управления, раскрыть социально-целевое назначение конкретного органа управления природными ресурсами и охраной окружающей среды; в-третьих, обуславливает реализацию компетенции (орган управления через функции реализует свою компетенцию); в-четвертых, служит целям совершенствования государственного и иных видов управления в области окружающей среды.

Функции в государственно-правовом механизме управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования выполняют разные роли.

Функция – необходимый атрибут государственного органа, раскрывающий его организационно-правовой статус. Закрепляя назначение органа, его место в государственно-правовом механизме, правовые нормы о функциях во многом определяют и иные качественные характеристики государственного органа (его компетенцию, организационную структуру). В функциях проявляются сущность, содержание, цели и задачи управления. Функциям принадлежит важная роль в образовании организационных структур управления. Изучение функций является необходимой предпосылкой формирования структуры конкретной системы управления, определения компетенции ее структурных подразделений и отношений соподчиненности. Посредством функций достигаются цели управления, ибо именно выполнение функций, различных по содержанию, но взаимосвязанных, составляет сущность управления в области окружающей среды. Функция как определенный вид деятельности по управлению имеет свойства известной самостоятельности, однородности и повторяемости.

Вышеназванные понятия верно отражают существенные признаки функций управления в экологическом и природоресурсном праве. Однако в условиях формирования в Республике Казахстан рыночной системы охраны окружающей среды и природопользования, представляется целесообразным отразить в понятии управленческая функция:

- а) её место в статусе органа управления;
- б) её природу как форму проявления исполнительно-распорядительной деятельности;
- в) её обусловленность от экологической функции государства.

Исходя из указанных критериев, управленческие функции в экологическом и природоресурсном праве – это системообразующий элемент организационно – правового статуса органа государственного управления, отражающий основное направление исполнительно-распорядительной деятельности в осуществлении экологической функции государства.

Так, Бринчук М.М. к функциям относит: «создание системы органов управления в сфере взаимодействия общества и природы; подзаконное нормотворчество; координация деятельности по управлению природопользованием и охраной окружающей среды; распоряжение (управление) природными ресурсами; планирование использования и охраны природных ресурсов и улучшения состояния природной среды; экологическое

нормирование; экологическая экспертиза; экологическое лицензирование; экологическая сертификация; экологический аудит; наблюдение за состоянием окружающей среды; учет состояния и использования отдельных природных объектов и окружающей среды в целом, а также вредных воздействий; экологическое воспитание и образование, контроль за использованием и охраной объектов природы; разрешение в административном порядке споров о праве природопользования и охраны окружающей среды» [17, с.176].

Отнесение функций управления к определенным группам и видам, научная классификация – необходимая предпосылка для анализа их содержания, выявления тенденций и путей дальнейшего развития, а также выбора форм и методов управленческой деятельности в области окружающей среды.

До настоящего времени единая система управленческих функций в экологическом и природоресурсном законодательстве и науке не сложилась, не выработаны общие критерии «измерители» классификации. Такowymi выступали целевая установка, принадлежность различным субъектам, юридическая природа, особенности способов реализации и др. что объясняется различными подходами и соответственно различной классификацией функций.

Здесь весьма уместно учесть следующее заключение А.Е. Лунева: «одна из причин распыления однородных управленческих функций между различными органами состоит в том, что при формировании этих органов и определении их компетенции не всегда применяется системный и функциональный подход и часто недооценивается значение четкого правового регулирования деятельности всех звеньев системы управления» [18, с.116].

На наш взгляд, к функциям государственного управления следует относить устоявшиеся и имеющие соответствующие институционально-структурное обеспечение направления исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов.

Поэтому, именно с этих позиции нуждается в теоретическом осмыслении юридическая природа экологического контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов как одной из основных функции государственного управления в условиях рыночной экономики, возрастает практическая значимость выработки критериев их разграничения.

References:

- [1] Колбасов О.С. Экология: политика-право. – М.: Наука. 1976. – с. 176.

- [2] Колбасов О.С. Социализм и охрана окружающей среды. – М.: Юрлит. 1979. – с. 181.
- [3] Жмотов А.И. Государственное управление охраной природы в СССР. – М., 1987. – с. 23-24, 31.
- [4] Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР / Учебное пособие. – М., 1979. – с. 100.
- [5] Шемшученко Ю.С. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике. – Киев, 1990. – с. 8, 12.
- [6] Панкратов И.Ф. Глава VI. Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды. В кн.: Природно-ресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Учебник под ред. В.В. Петрова. М.: Юрлит, 1988. – с. 97-98.
- [7] Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. – Киев, 1989. – с.130-131.
- [8] Петров В.В. Правовая охрана природы. Учебник. – М., 1980. – с. 77.
- [9] Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР. Учебник. – М., 1984. – с. 126-127.
- [10] Осипов Г.И. Деятельность органов прокуратуры по реализации экологического права // Правовые проблемы охраны окружающей среды. – М., 1998. № 54.
- [11] Зиманов С.З. Государство и контракты в сфере нефтяных операций. – Алматы, 2007. – 169 с., с.19-20.
- [12] Василюк Т.В., Диденко А.Г., Нестерова Е.В. Закон суров – но недра нам дороже // Казахстанская правда, 2009, август – 20.
- [13] Басин Ю.Г. Защита прав негосударственных участников гражданско-правовых обязательств с государством // Юрист. – 2004. – №8 – С.12.
- [14] Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года № 268-ХІІІ. // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1994 г., N 23-24 (приложение).
- [15] Земельное право / Под ред. проф. Улюкаева В.Д. – М., 2000. – 128 с., с.128.
- [16] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - 3-е изд., доп. – М., 2005. - 584с., с.36.
- [17] Бринчук М.М. Экологическое право. Учебник. – М., 2003. с. 176.
- [18] Лунев А.Е. Природа, право, управление. – М.: Наука, 1981. -269с. с.116

PUBLIC ADMINISTRATION

THE MAIN DIRECTIONS IN THE SPHERE OF MANAGEMENT OF FORESTRY IN THE RUSSIAN FEDERATION

S. Belyaev¹

Abstract

In article the control system of forestry of the Russian Federation, the forest relations and also the forest legislation of the Russian Federation is analysed.

Keywords: control system of forestry, forest relations, reform.

Лесные отношения последние десять лет развиваются в рамках проводимой в стране административной реформы управления. Одним из признаков государственного управления является его юридическая регламентация, образуемая разными источниками права или нормативными правовыми актами (законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и пр.).

Указом Президента РФ [1] были определены следующие приоритетные направления административной реформы управления: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность предпринимателей, сокращение избыточного госрегулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам; завершение разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных федеральных органов исполнительной власти.

Применительно к лесному хозяйству вышеуказанные приоритетные политические направления были закреплены Лесным

¹Sergey Belyaev, graduate student, Volga State University of Technology, Russia.

кодексом Российской Федерации (2006 год), который установил правовые основы современных лесозакономических отношений.

По замыслу авторов административной реформы и нового лесного закона, лесные отношения должны были выйти на новый уровень экономического развития, стать более экологизированными и социально направленными.

Такие замыслы преследовали триединую цель: в экономическом аспекте – сокращение бюджетных расходов на ведение лесного хозяйства, повышение поступлений от использования лесов и качества государственных услуг; в экологическом плане – сохранение лесов от пожаров, вредителей и болезней лесов, развитие сети особо охраняемых природных территорий; в социальном – создание новых рабочих мест, приток молодых специалистов в лесное хозяйство, повышение уровня их материального состояния и социальной защищенности и др.

По сути, была выстроена идеальная теоретическая модель лесных отношений в условиях государственной собственности на леса, что могло быть только при наличии следующих условий: необходимого бюджетного финансирования структуры государственного управления лесами, равновесного спроса и предложения лесных ресурсов, развитого рынка рабочей силы, необходимого числа лесных специализированных предпринимательских структур, оптимального географического размещения лесных ресурсов и перерабатывающих мощностей, наличия лесных дорог и др.

На момент начала административной реформы отечественное лесное хозяйство подобными условиями не располагало, не располагает и сейчас. Революционные преобразования были проведены без учета мнений большинства лесных специалистов, которые предупреждали о негативных экономических, экологических и социальных последствиях реформы.

Реформа искусственно связала государственные леса с частным капиталом и наемной рабочей силой, и тем самым образовала монополичный отраслевой рынок лесных ресурсов, характерными чертами которого являются: наличие единственного собственника и продавца лесных ресурсов в лице государства, неразвитость лесной политики или переговорного процесса по установлению баланса интересов бизнеса и власти, преобладание императивных методов государственного управления лесами, централизованное государственное ценообразование на лесные ресурсы, отсутствие связи между рыночными ценами на круглые лесоматериалы и ценой леса на

корню, сильная зависимость лесного бизнеса от решений государственных органов управления и др.

Для оценки степени реализации поставленных целей в лесном хозяйстве проведем анализ лесных отношений за последние десять лет.

Говоря о лесной экономике, фактически её основа образована постановлением Всероссийского центрального исполнительного комитета от 16.10.1924, определившим порядок финансирования лесного хозяйства: «Установить, что финансирование лесного хозяйства должно производиться в сметном порядке по государственному бюджету» [2]. Этот порядок в лесном хозяйстве действует сейчас.

Поэтому лесной экономики в ее классическом содержании, с соизмерением затрат и результатов, с 1924 года по настоящее время, не было и нет. Ее заменяет элементарное счетоводство, и Российская Федерация и сейчас находится на первой стадии развития экономических отношений.

Реформируя систему управления, авторы реформ не меняли базовую экономическую модель развития страны, её структура осталась ресурсоориентированной, с врождёнными основными чертами административно-командной экономики и заимствованными у зарубежных стран элементами социально-рыночной экономики. В таких условиях сформировалась своеобразная экономическая модель лесного хозяйства страны со сложными и малоэффективными экономическими отношениями.

Экономическая модель лесного хозяйства единая для огромной страны, на территории которой 11 часовых зон. Сущность этой модели, которая не учитывает региональные особенности, заключается в предоставлении собственником лесов – государством отдельных лесных участков в пользование частному бизнесу (в том числе и иностранному) в аренду на срок от 10 до 49 лет или краткосрочно – до одного года.

За лесопользование арендатор платит государству лесную ренту, а также разные налоги и сборы. Средний размер арендной платы – около 45 руб./м³ (0,6 евро/м³). Доля затрат на арендную плату в себестоимости заготовки круглого леса – около 10%.

Общая сумма годовых платежей арендаторами в 2015 году составила 17 млрд руб. (236 млн евро). Государственные расходы на управление лесами и выполнение лесохозяйственных работ на свободных от аренды лесных площадях, по данным Федерального казначейства России, составили в 2015 году 31,4 млрд руб. (436 млн евро).

Расходы государственного бюджета на лесное хозяйство на протяжении постреформенных 15 лет стабильно превышают доходы

лесного хозяйства и составляют около 50 руб./га (0,7 евро/га) [3]. Подобное превышение характерно не для всех субъектов Российской Федерации. Например, лесная экономика Ленинградской области показывает положительное сальдо: на один рубль субвенций из федерального бюджета область возвращает в федеральный бюджет около четырех рублей. Однако это никак не учитывается при защите бюджетных проектировок и последующем распределении бюджетных средств на очередной хозяйственный год. Налицо скрытый конфликт бюджетных интересов (регионального и федерального), а следовательно и представителей исполнительной и законодательной властей разных уровней.

Проект новой (марта 2016 года) методики [4] распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета на осуществление отдельных федеральных полномочий в области лесных отношений не вносит кардинальных изменений в существующее положение: методика по-прежнему «распределяет» средства вне зависимости от конечных результатов регионов по государственному управлению лесами.

Достижения лесной экономики – зеркальное отражение эффективности лесных отношений, которые регулирует Лесной кодекс [5].

Интенсивная модель. Растет интенсивность использования ресурсов ради получения налогов и сборов для государства или прибыли для частного бизнеса. Последний пример – широко пропагандируемый Рослесхозом проект интенсивного лесопользования, который в последнее время стал именоваться интенсивным лесным хозяйством.

Сущность проекта, инициированного лесным бизнесом, сводится к уменьшению возраста рубки насаждений. Если проект будет одобрен, то лесной бизнес получит определенные преференции: не нужно будет строить лесные дороги для освоения удаленных лесов, можно будет заготавливать древесину на уже освоенных территориях.

Интенсивная модель лесопользования – очередная попытка слепого копирования отдельных зарубежных элементов использования лесов без учета отечественных традиций, обычаев и менталитета.

Количественные показатели лесной отрасли порой становятся определяющими при оценке эффективности управления и отодвигают качественную составляющую на второй план. Но даже при таком подходе площадь лесов, переданных в аренду, не превышает 25% общей площади лесов страны.

Подготовка кадров. Ведомственное разобщение органов управления лесами (Рослесхоза) и подготовки кадров для лесной отрасли (Минобрнауки) отрицательно сказывается как на воспроизводстве кадров, так и на притоке молодых специалистов в лесной сектор.

Воспроизводство кадров для лесной отрасли в рамках федеральных образовательных стандартов ведется более чем в 20 вузах страны (в том числе и в ПГТУ - г.Йошкар-Ола и УлГУ – г. Ульяновск), но качество подготовки специалистов не соответствует требованиям работодателей. Из-за низкой заработной платы на местах и неразвитой социальной инфраструктуры молодые специалисты не желают работать в отрасли.

Система госуправления вышла на качественно новый уровень развития - она стала воспроизводить сама себя независимо от конечных результатов управленческой деятельности и оставшихся ресурсов: природных, трудовых, финансовых.

В эту модель госуправления как нельзя лучше вписались существующие методы лесопользования, но не методы ведения лесного хозяйства, часть которых носят ярко выраженный экологизированный характер и не приносят быстрой прибыли, а требуют бюджетного финансирования в условиях государственной собственности на леса.

Таким образом, возникла проблема, которая заключается в автономизации системы государственного управления лесами, характеризующейся независимостью от конечных результатов деятельности и направленной не на воспроизводство и сохранение лесных ресурсов, а на их интенсивное использование.

Автономизация охватила все уровни лесоправления: федеральный (Минприроды, Рослесхоз), межрегиональный (окружные департаменты лесного хозяйства), региональный (органы управления лесами в субъектах федерации) и локальный (лесничества).

Решение возникшей проблемы управления лесами невозможно в рамках проводимой административной реформы. Основная причина: реформа никак не связана с объектом управления – лесами и слабо связана с субъектами управления – лесопромышленниками и лесничествами. Автономность и стремление к полной регламентации деятельности управленческого персонала не оставляют места для творческого подхода на местах и сводят на нет любые попытки решения назревших проблем очередным руководителем отрасли. Практика показывает, что появление нового федерального или регионального руководителя управления лесами не влияет на развитие лесных отношений в стране.

Реформирование целой отрасли требует времени и сопряжено с разными видами рисков. Разработчики реформы не могли учесть все риски - ни экономические, ни политические, ни прочие, с которыми столкнулась наша страна в настоящее время. Причем политические риски стали определяющими в развитии экономических лесных отношений.

Министерство природных ресурсов вместе с Федеральным агентством лесного хозяйства пытаются корректировать планы развития лесного хозяйства с учетом сокращения расходов государственного бюджета. В результате этих корректировок будет снижено качество и сокращены объемы лесохозяйственных работ.

Сокращается число занятых в отрасли по причине ухода из нее профессионалов, растут объемы документооборота. Так, по данным Министерства сельского, лесного хозяйства и природных ресурсов Ульяновской области, в 2016 году поступало около 10 тысяч писем от разных инстанций, руководящих органов и граждан. Творческий подход к ведению лесного хозяйства, по сути, невозможен из-за чрезмерной регламентации деятельности по управлению лесами и отсутствия времени у работников лесничеств на разработку и внедрение полезных эффективных новинок или использование опыта прошлых поколений.

Это настоящая кадровая катастрофа: сегодня в России средняя площадь одного лесничества составляет 796 тыс. га, а средняя численность работников лесничества - около 15 чел. Это означает, что на одного работника лесничества в среднем приходится 53 тыс. га. При низком уровне оплаты труда работников лесного хозяйства, огромных лесных площадях контроль нелегальных лесозаготовок в лесу становится нереальным.

В настоящее время полномочия по лесным отношениям переданы в субъекты РФ. Автор предлагает на региональном уровне создать комиссии по рассмотрению вопросов, касающихся эффективности управления лесным хозяйством субъекта и разработки планов развития данной отрасли.

Кроме того, в целях повышения эффективности деятельности по исполнению полномочий в области лесных отношений, а также внедрения экономической составляющей в процесс управления лесным хозяйством, обеспечения отсутствия коррупционных рисков автор предлагает разделить контрольно-надзорные полномочия и управленческие функции.

К примеру, автор предлагает использовать следующую модель системы управления лесным хозяйством субъекта РФ:

ГКУ (лесничества) будут осуществлять организационные и кон-

трольно-надзорной функции:

- осуществление на подведомственной территории федерального государственного лесного надзора (лесной охраны);
- федерального государственного пожарного надзора в лесах;
- организация и проведение патрулирований лесных участков с целью выявления нарушений лесного законодательства, в том числе и незаконной рубки лесных насаждений;
- исковая работа в части взыскания ущерба, причинённого нарушением лесного законодательства, в том числе и незаконной рубкой лесных насаждений;
- организация использования лесов, их охраны, защиты, воспроизводства на землях лесного фонда в соответствии с лесохозяйственным регламентом и осуществление приёмки отчётности об использовании, охране и защите лесов (в том числе проведение осмотров мест рубок, осмотра лесосек, учет лесного фонда, ведение ЕГАИС, составление форм отчетности, связанных с исполнением переданных полномочий).

РГБУ будут осуществлять следующие полномочия:

- выполнение работ по тушению лесных пожаров и осуществлению отдельных мер пожарной безопасности в лесах (за счёт включения в состав ПХС).
- принимая во внимание, что РГБУ предоставляется право осуществлять приносящую доход деятельность, данное реформирование позволит получать дополнительный источник дохода на содержание, в том числе и на увеличение заработной платы сотрудников.

РГБУ занимается внебюджетной деятельностью и финансируется через государственное задание:

- на работы по профилактике и тушению лесных пожаров;
- на работы по уходу за городскими лесами.

References:

- [1] Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах»
- [2] Петров В.Н. Влияние административной реформы управления на развитие лесного хозяйства / В.Н. Петров //ЛесПромИнформ, №3 (117), 2016 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lesprominform.ru/jarchive/articles/itemshow/4352>
- [3] Муравьева М.А. Методологические основы управления инновационным развитием лесного сектора экономики / М.А.Муравьева // European Social Science Journal. 2015. № 7. С. 92-95

- [4] Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации»

HISTORY OF CREATION AND DEVELOPMENT OF BODIES THE REGISTRY OFFICE IN RUSSIA

A. Krasavina¹

Abstract

In this article the author opens a concept of acts of civil status, considers history of creation of bodies of civil registration.

Keywords: acts of civil status, bodies of civil registration.

Все события в жизни человека от рождения до самой смерти связаны с органами ЗАГС. Акты гражданского состояния – это события и действия, которые характеризуют гражданское состояние человека. Не все акты гражданского состояния подлежат государственной регистрации, а только те, которые являются наиболее важными обстоятельствами, возникающими в жизни людей.

Рис. 1. Виды актов гражданского состояния

¹Anna Krasavina, graduate student, Volga State University of Technology, Russia.

Система органов записи актов гражданского состояния (ЗАГС) развивалась вместе с государством и прошла в своем развитии сложные периоды.

В дореволюционной России не существовало специальных органов. В то время большую роль в общественной жизни государства играла церковь, которая имела свое делопроизводство. В ведении Русской православной церкви находилась регистрация рождения, бракосочетания и смерти. Регистрация данных актов гражданского состояния осуществлялась в рамках совершения религиозных обрядов. Записи вносились в церковно-приходские книги.

В 1721 г. по Указу Петра I церковные учреждения были включены в систему государственных органов России, и всё православное население Российской Империи приписано к церковным приходам по месту проживания. Церковное делопроизводство осуществлялось духовными притчами храмов, канцеляриями консисторий и духовных правлений. Церковная реформа, проводимая в тот период в Российской Империи, во многом способствовала исполнению законов, регулирующих вопросы семейного права и регистрации записи актов гражданского состояния, поскольку до указанного момента соблюдение законности зависело от знания и добросовестности священнослужителей. Начиная с 1722 г., рождение, бракосочетание и смерть стали регистрироваться в метрических книгах приходскими священниками. Метрическая книга состояла из трех частей: записи о рождении, браке и смерти.

Правовой основой создания в Советской России органов ЗАГС явились декреты Совета Народных Комиссаров Российской Республики от 18 декабря 1917 г. «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов гражданского состояния» и от 19 декабря 1917 г. «О расторжении брака».

Фактическое создание органов ЗАГС состоялось немного позже, а именно 4 января 1918 г., когда во исполнение вышеуказанных декретов Народным комиссаром юстиции и Народным комиссариатом по местному самоуправлению утверждается Инструкция «Об организации отделов записей браков и рождений». В соответствии с данным документом при волостных (земских) и городских управах, в городах Петрограде и Москве – при районных управах – начинают действовать отделы записей браков и рождений. Заведующими в отделах являлись председатели соответствующих управ. Кроме того, в отделе работали секретарь и необходимое число помощников. Однако при регистрации заключения брака требовалось обязательное присутствие председателя управы либо его заместителя. В их обязанности входило уточнение личности лиц, вступающих в брак, и соблюдение всех условий, установленных законодательством.

Принятие данных документов коренным образом изменило старый порядок регулирования брачно-семейных отношений, и церковь была отстранена от регистрации актов гражданского состояния. Данная норма нашла отражение в Декрете от 23 января 1918 г. «Об отделении церкви от государства и школы от церкви», согласно пункту 8 которого акты гражданского состояния стали вестись исключительно гражданской властью. В соответствии с Декретом от 18 декабря 1917 г. на территории страны стали признаваться лишь гражданские браки. Однако, в примечании к документу было указано, что «церковный брак наряду с обязательным гражданским является частным делом брачующихся». Декреты четко установили условия и порядок регистрации рождения и смерти, заключения и расторжения брака.

Несмотря на то, что после принятия вышеуказанных документов церковь полностью была отстранена от обязанностей по регистрации актов гражданского состояния, в некоторых регионах страны из-за отсутствия тщательно разработанных инструкций органы ЗАГС и приходские храмы работали параллельно вплоть до начала 20-х гг. В этот период между причтами и органами ЗАГС шла оживленная переписка по вопросам передачи документов о регистрации актов гражданского состояния и выдачи повторных документов. И только в конце 20-х гг. архивы метрических книг были почти полностью переданы на хранение отделам ЗАГС. Остальные документы поступили на хранение в центральные и местные государственные архивы.

Нормативные акты по вопросам деятельности органов ЗАГС в начале 20-х гг. принимались различными государственными органами: Народным комиссариатом юстиции, Народным комиссариатом внутренних дел (НКВД), Народным комиссариатом по местному самоуправлению. Следует отметить, что именно с этого периода регистрации актов гражданского состояния стало отводиться не только демографическое, но и политическое значение.

Общее руководство органами ЗАГС РСФСР стал осуществлять Центральный отдел ЗАГС при НКВД РСФСР. Данным органом была разработана структура ведомственной и территориальной подчиненности и соподчиненности органов ЗАГС.

22 октября 1918 г. на заседании ВЦИК был принят первый советский кодекс – «Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве». С принятием данного документа семейное право было выделено в отдельную самостоятельную отрасль и регулирование семейных отношений стало производиться отдельно от гражданских. Семейные отношения напротив, нуждались в четком регу-

лировании, в связи с этим при отсутствии гражданского законодательства и был принят отдельный кодекс. В соответствии с Кодексом 1918 г. регистрация актов гражданского состояния окончательно была передана гражданской власти.

Органы ЗАГС в то время вели:

- 1) книги записей рождений;
- 2) книги записей смертей,
- 3) книги записей браков,
- 4) книги записей разводов,
- 5) книги заявлений о происхождении зачатых детей,
- 6) книги записей лиц, изменивших фамилии и прозвища, и алфавит

к ним.

В связи с образованием СССР в 1923 г. была развернута подготовка к созданию нового семейного кодекса и 19 ноября 1926 г. был принят Кодекс РСФСР о браке, семье и опеке (КоБСО). С введением в действие КоБСО (1 января 1927г.) отделы записей браков и рождений переименовываются в бюро записей актов гражданского состояния, которые создаются в городах и районных центрах. В развитие норм КоБСО 20 марта 1933 г. принимается Инструкция о порядке регистрации актов гражданского состояния, которая подробно регламентировала вопросы регистрации актов гражданского состояния. Учитывая политическую обстановку, сложившуюся в стране, начиная с 30-х гг. органы ЗАГС приобретают определенный статус.

В июле 1934 г. органы ЗАГС как ведомство, хранящее первостепенную информацию по текущему учету населения, были включены в структуру Народного комиссариата внутренних дел. Все сотрудники отделов ЗАГС приобретают милицеские чины, начальники отделов становятся лейтенантами. В соответствии с приказом НКВД СССР от 27 августа 1937 г. руководство работой органов по Союзу ССР стал осуществлять Отдел актов гражданского состояния НКВД СССР.

После Великой Отечественной войны требовалось коренным образом перестроить работу органов ЗАГС. В 1946 г. НКВД было переименовано в МВД.

25 октября 1956 г. органы ЗАГС были выведены из подчинения Министерства внутренних дел и переданы в ведение местных Советов народных депутатов.

7 июня 1957 г. Совет Министров РСФСР принимает постановление № 524 «Об организации руководства ЗАГС». В соответствии с данным документом в штатах Совета Министров автономных республик, крайисполкомов, облисполкомов и горисполкомов городов республиканского

подчинения были утверждены должности инспекторов по ЗАГС для руководства и контроля за работой органов ЗАГС. Методическое руководство за работой органов ЗАГС согласно указанному постановлению, было возложено на Министерство юстиции РСФСР (в составе центрального аппарата Минюста был организован отдел по ЗАГС). На основании постановления Совета Министров РСФСР от 07 июня 1957 г. № 524 Минюстом РСФСР 20 января 1958 г. по согласованию с МВД РСФСР и Минфином РСФСР была разработана и утверждена Инструкция о порядке регистрации актов гражданского состояния.

В 1969 г. был принят Кодекс о браке и семье РСФСР, в соответствии с которым регистрация актов гражданского состояния в городах и районных центрах стала производиться отделами (бюро) ЗАГС исполнительных комитетов районных, городских, Советов народных депутатов, а в поселках и сельских населенных пунктах – исполнительными комитетами поселковых и сельских Советов народных депутатов. Кодекс регулировал вопросы актов гражданского состояния вплоть до принятия Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния».

Примерно в таком виде семейное законодательство и законодательство, регулирующее вопросы регистрации актов гражданского состояния, просуществовало вплоть до 1968 г., когда были разработаны «Основы законодательства о браке и семье Союза ССР и союзных республик». Данный документ стал основой для разработки третьего по счету Кодекса о браке и семье, принятого 30 июля 1969 г.

На смену данному документу пришли Семейный кодекс, принятый Государственной Думой 8 декабря 1995 г., и Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», регулирующие в настоящее время семейные отношения и вопросы регистрации актов гражданского состояния.

References:

- [1] Федеральный закон от 15.11.1997 N 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» [Электронный ресурс] // Правовой сайт «Консультант плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16758/ (дата обращения: 29.10.2016).
- [2] Журнал ЗАГС / [Электронный ресурс] // URL: <http://panor.ru/magazines/zags.html> (дата обращения 29.10.2016)
- [3] Гражданское право: учебник для вузов / Под общ. ред. А. И. Калпина, А. И. Масляева. – М.: Проспект, 2011. – С.358-370

INTERNATIONAL PRACTICE OF MARRIAGE

*A. Krasavina*¹

Abstract

In this article the author considers forms and conditions of marriage abroad.

Keywords: marriage, marriage contract, marriage partnership, marriage status.

Источниками семейного права во многих странах являются гражданские кодексы или другие акты гражданского законодательства, а также судебная практика по семейным делам. Существуют страны с единым семейным правом (Германия, Испания, Япония), где применяются одинаковые семейно-правовые положения. В отдельных странах параллельно действует несколько систем семейного права, преимущественно в странах с федеральным государственным устройством (Великобритания, Мексика). Наличие нескольких семейно-правовых систем в некоторых странах обуславливается религиозными причинами (Иран).

Семейное право регулирует два крупных блока отношений: брачно-семейные и отношения между родителями и детьми. В свою очередь внутри этих разделов важное значение имеют нормы о заключении брака, об отношениях между супругами, о расторжении брака и его последствиях.

Обычно гражданские кодексы и иные акты семейного законодательства регламентируют условия вступления в брак. Законодательство зарубежных стран не дает определения брака. Чаще всего встречаются такие понятия, как брак-сделка(договор), брак-партнерство и брак-статус.

Брак-договор основан на ряде требований, предъявляемых к порядку заключения брака. Брак-статус представляется как юридический статус, который приобретает субъектами в результате совершения предписанных законом действий. Наличие такого статуса позволяет отнести лицо к категории женатых людей. Брак-партнерство это союза двух независимых и равноправных партнеров.

В зависимости от установленной формы заключения брака, все страны можно разделить на 3 группы.

¹Anna Krasavina, graduate student, Volga State University of Technology, Russia.

Рис. 1. Формы заключения брака

Правовые последствия порождает в одних странах только брак, зарегистрированный государственными органами, в других — в равной мере как гражданский, так и церковный брак и в третьих — только церковный брак.

В странах с альтернативной формой регистрации брака доля браков, сопровождающихся церковной церемонией, неуклонно падает. В Испании и Италии заключение брака в церковной форме предполагает обязательное последующее уведомление государственных органов о состоявшейся церковной церемонии бракосочетания. Брак, зарегистрированный государственными органами, после его регистрации может быть по желанию супругов дополнен обрядом церковного венчания.

Формально вступление в брак является добровольным делом. Однако фактически нередко браки заключаются под влиянием материальных обстоятельств. Помимо фактических браков по расчету в некоторых странах религиозные догмы прямо дискриминируют женщин при вступлении в брак. В мусульманских странах отец вправе первый раз сам выдать замуж дочь, в том числе иногда и против ее воли.

Во многих странах процедура оформления брака состоит из двух частей: подготовительной и основной.

На подготовительной части производится оглашение, обеспечивающее гласность брака и предоставляющее заинтересованным лицам возможность заявить свои возражения. Процедура оглашения выражается в доведении до всеобщего сведения имен вступающих в брак. При церковном бракосочетании это происходит во время воскресных служб. В Испании, к примеру, в порядке исключения допускается «тайный» брак, т.е. брак без предварительного оглашения. В других странах вместо оглаше-

ния может быть получено разрешение (лицензия) церковных или гражданских властей, ведающих регистрацией браков.

В некоторых странах заключению брака предшествует помолвка (обручение), суть которой заключается в предварительном соглашении, содержащем обещание вступить в брак. Например, по японским обычаям помолвка сопровождается обрядом обмена подарками, хотя это и не обязательно. При нарушении договора помолвки одной из сторон ее принудительное исполнение не допускается. Однако нарушение помолвки без надлежащих на то оснований порождает обязательство возмещения ущерба, причиненного другой стороне. Обмен подарками при помолвке представляет собой взаимное дарение вещей для будущей супружеской жизни. Поэтому если помолвка не заканчивается браком, подобное дарение вследствие недостижения своей цели может рассматриваться как неосновательное обогащение и вне зависимости от того, на ком лежит ответственность за не заключение брака, даритель вправе потребовать от одаренного возвращения подарка.

Во многих мусульманских странах мужчина предоставляет будущей жене имущественные ценности (махр): одежду, деньги, строение или земельный участок. В Индии сравнительно недавно на смену обычаю требования за невестой приданого (даури), приводившему к многочисленным самоубийствам женщин из малообеспеченных семей, которые были не в состоянии это требование выполнить, пришел закон, допускающий обмен свадебными подарками с составлением их полного списка, указанием стоимости, имени и степени родства дарящего. Список должны подписать жених и невеста. Вымогательство преследуется тюремным заключением до двух лет и штрафом до 10 тыс. рупий.

Основная церемония заключения брака происходит публично, чаще в присутствии свидетелей, участие которых по законодательству ряда стран является обязательным. К этим свидетелям закон предъявляет определенные требования (быть совершеннолетним и дееспособным лицом и т. п.). Законодательство практически всех стран закрепляет обязанность лиц, вступающих в брак, лично присутствовать при его заключении. В то же время в ряде государств (Испания, Панама, Перу) допускается оформление брака через представителя, наделенного соответствующими полномочиями, лицом, которое по каким-либо причинам не может присутствовать при бракосочетании.

Законодательство и практика всех стран предусматривает комплекс условий, необходимых для заключения брака:

- Добровольность вступления в брак;
- Наличие брачного совершеннолетия;

В разных странах этот возраст колеблется от 15 лет (для женщин во Франции) до 19 лет (в некоторых провинциях Канады). В конкретных случаях возможно снижение брачного возраста при наличии серьезных причин по решению компетентных органов — суда, прокуратуры, министерства юстиции. Формально на брак несовершеннолетних во многих странах требуется согласие родителей или их законных представителей. Несмотря на возможность достаточно раннего оформления брака молодые люди в западных странах не спешат ею воспользоваться. Если раньше в возрасте до 20 лет выходила замуж каждая третья англичанка, то теперь — каждая пятая. Большинство англичан женятся и выходят замуж в возрасте 25—30 лет.

- Отсутствие другого зарегистрированного брака;
- Степень родства, вступающих в брак.

В большинстве стран запрещены браки между восходящими и нисходящими родственниками, братьями и сестрами. В одних странах допускаются браки между двоюродными братьями и сестрами (Англия, многие штаты США), а в других — нет. Во Франции допускаются браки между дядями и племянницами, тетками и племянниками.

Кроме перечисленных условий и запретов на вступление в брак, связанных, в частности, с состоянием здоровья (душевная болезнь, венерические заболевания — по законодательству Англии и некоторых штатов США), в отдельных странах существуют и другие ограничения и запреты на брак. Например, запрет женщине вступать в новый брак после смерти мужа, развода или признания брака недействительным в течение установленного в законе срока: во Франции и Швейцарии 300 дней, в Германии - 10 месяцев. Цель подобных запретов — стремление предотвратить возможные споры об установлении отцовства и о наследстве. В ряде американских штатов сохраняются временные ограничения на вступление в повторный брак супруга, виновного в разводе. Запрет на брак (без специального разрешения церковных властей) существует в некоторых странах, например, в Испании для священнослужителей.

References:

- [1] Петрова, Г.В. Международное частное право: учебник для бакалавров. / Г.В. Петрова. -М.: Издательство Юрайт, 2012. - С.735
- [2] Нечаева, А.М. Семейное право. Курс лекций. / А.М. Нечаева -М.: Юристъ, 2013. - 330 с.
- [3] Журнал ЗАГС / [Электронный ресурс] // URL: <http://panor.ru/magazines/zags.html> (дата обращения 20.12.2017)

LEGAL REGULATION OF ADDITIONAL EDUCATION OF CHILDREN

*D. Koshpaeva*¹

Abstract

In this article the author tells story of development of additional education in Russia and covers legislative basics of system of additional education.

Keywords: additional education, development, system, training.

Дополнительное образование детей - явление и процесс лично выбранного ребенком освоения знаний, способов деятельности, ценностных ориентации, направленных на удовлетворение интересов личности, ее самореализации и культурной адаптации, выходящие за рамки стандарта общего образования [2].

Дополнительное образование детей - часть образования, позволяющее учащемуся приобрести устойчивую потребность в познании и творчестве, максимально реализовать свои способности, определиться профессионально и личностно. Многими исследователями дополнительное образование детей понимается как целеустремленный процесс воспитания и обучения через осуществление дополнительных образовательных программ. Термин «дополнительное образование детей» появился в начале девяностых годов двадцатого века.

Система дополнительного образования в России возникла из уникальных отечественных форм дополнительной внеклассной работы.

В середине прошлого века в трудах Л.Н.Толстого, К.Д.Ушинского были высказаны концепции, имеющие непреходящее значение для теории и практики дополнительного образования: общечеловеческое образование, подготовка к труду в жизни, свободная организация образовательного процесса. В середине XIX века интересные мнения по развитию внеклассной деятельности детей были высказаны Н. И. Пироговым, который считал особо полезным в учебных заведениях устраивать литературные беседы и тем самым осуществлять развитие самостоятельного мышления учащихся.

В конце прошлого века при народных домах начали открываться и развиваться первые клубы для детей. Многие из них были прообразами станций юных техников и натуралистов. В начале прошлого века возник-

¹Dariya Koshpaeva, graduate student, Volga State University of Technology, Russia.

ли первые внешкольные учреждения, в функции которых входило в первую очередь культурно-просветительная работа (поход в музей, театр, загородные прогулки, пение в хоре, выступление на концертах и др.). Большинство ребят с огромным удовольствием учились пению, рисованию, искусству, посещали библиотеку, участвовали в обсуждениях по прочитанным книгам [3].

На рубеже XIX-XX веков московское образование по праву стало зеркально отображать российскую школу, отображая при этом практически все стороны. Сеть его организаций была предложена несколькими типами учреждений: огромное разнообразие школ, училищ, лицеев, гимназий, институтов. Сеть образовательных учреждений города была рассредоточенной. Большое число горожан не имели возможность получить минимальное начальное и тем более среднее образование. Понимая это, лучшие представители московской интеллигенции задумали шаги по созданию начальных образовательных курсов для малограмотной молодежи. Особую популярность получили курсы на заводах Бромеля и Михельсона для рабочих сахарного завода, при типографии печатников. Наибольшей популярностью пользовались Пречистенские рабочие курсы, основанные в 1897 году. В разные годы там преподавали И.М.Сеченов, И.Е.Репин, Е.Б.Вахтангов, выступали перед слушателями такие артисты, как А.Б.Гольденвейзер, К.Н. Игумнов, Л.В.Собинов и другие.

Таким образом, возникновение внешкольного образования относилось к концу XIX века, с момента возникновения кружков, курсов повышения грамотности.

Первыми внешкольными организациями как факторами развития личности возникли клубные объединения, спортивные площадки, летние оздоровительные колонии. Заслуга в этом прогрессивной интеллигенции: П.Ф.Лесгафта, С.Т.Шацкого, А.У.Зеленко, К.А.Фортунатова и другие. Они противостояли консерватизму официального воспитания и образования. С данной целью создавались благоприятные условия для совершенствования, как личных качеств личности ученика, так и формирования у него ответственности, солидарности, товарищества. Жизнь и разнообразные познания в организованных клубах, несомненно, способствовали этому [3].

Идеи свободы и равенства, охватившие в то время русское общество, нашли отражение и в области воспитания. Так, в 1906 году в Москве был открыт Дом свободного ребенка, первый «сеттельмент» (культурный поселок) на средства, выделенные владельцами больших предприятий. Дети посещали различные кружки, каждый из которых имел свое название и самоуправление. Подростки учились искусству, пению, танцам, за-

нимались астрономией, биологией, театральным творчеством, где помимо школы находились трудовые мастерские и летняя колония.

В 1908 году этот поселок закрыли за попытку «ввести социализм в среду детей». В 1910 году Шацкий С.Т. создал аналогичное общество - «Детский труд и отдых», а в 1911 году - летнюю колонию «Бодрая жизнь». В ней каждый год проводили лето 60-80 детей, которые посещали учреждения детского общества. Шацкий С.Т. вместе с сотрудниками в опытной работе проверяли замыслы трудовой, эстетической и умственной деятельности, отношений воспитателей и воспитанников, динамики развития детского сообщества. Детский коллектив вместе с педагогами обсуждал все дела колонии. Творческому развитию способностей воспитанников способствовала разумная организация досуга детей по их желанию, которая включала в себя игры, изобразительное искусство, чтение, пение, драматический кружок и другие занятия.

В 1912 г. в обществе «Детский труд и отдых» был создан проект, включающий в себя все возрастные группы детей и основные виды работы с ними. Там же состояли клубы, мастерские, детские библиотеки и летняя трудовая колония. Содержание, формы и методы новаторского социального воспитания были обобщены в монографии В.Н. Шацкой и С.Т. Шацкого «Бодрая жизнь», изданной в 1915г.

Это были лишь единичные дополнительные дошкольные учреждения, созданные русскими педагогами, которые ставили перед собой огромные цели. К этому времени относятся и организация временных детских коллективов в летний период - летние палаточные лагеря.

. К 1912 году в Москве существовали 24 площадки для игр. В последующем Московская городская Дума предусматривала возведение сети специально оборудованных площадок по аналогии стадионов с детскими спортивными школами.

С 1895 года в Москве работала Комиссия по организации подвижных игр на открытом воздухе (в 1909 году преобразована в Общество физического воспитания, которая считала игры основным методом физического воспитания детей).

В предвоенные годы новейшим явлением в жизни средней школы было занятие спортом, который до этого признавался «неинтеллигентным» занятием. Создавались футбольные и теннисные клубы, стали открываться детские и молодежные гимнастические организации: «потешные» (в память детских игр Петра I), «соколы» (по типу чешских организаций) и «бойскауты» (по английскому образцу) [3].

Создание и развитие внешкольных учреждений в дореволюционный период показывает, что, возникнув как самостоятельная деятель-

ность, дополнительная внешкольная работа приобрела педагогический статус благодаря многообразию видов, форм демократической организации детей и взрослых, опирающихся на прогрессивные традиции народной педагогики.

Являясь частью социально-культурной средой, дополнительные внеклассные объединения всегда своей деятельностью осуществляли принцип связи обучения с жизнью, активно откликаясь на все перемены, как в потребностях самого ученика, так и общества.

В конце 90-х гг. дополнительные внеклассные учреждения становятся одним из главных воспитательных организаций общества, возрастает их методологическая роль в расширении педагогических знаний, в пропаганде наиболее активных методов воспитательного влияния по месту проживания в индивидуальной работы с неблагополучными детьми. Кроме этого, возрастает их роль в координации всей воспитательной работы в обществе. Периоду 1989 - 1990 гг. присуще качественно новый научно-практический поиск путей продвижения управления социально-педагогической деятельностью образования и его финансово-экономической основы. Стало понятным, что для дальнейшего роста дополнительных внеклассных учреждений требуется предоставление им большей экономической и хозяйственной самостоятельности в разрешении жизненно важных вопросов: в выборе самостоятельных видов деятельности, установлении системы и штатного расписания, в вопросах оплаты труда.

Для решения возникших вопросов стал вынужденный экспериментальный поиск путей и способов модернизации организационно-экономического механизма, становление приемлемых путей развития дополнительных внеклассных учреждений, совершенствование основ документационного обеспечения и введение нового правового статуса.

Данные проблемные стороны организации дополнительных внеклассных учреждений особенно возросли в условиях перестройки экономики страны и перехода ее к рыночным отношениям в середине 80-90 годов.

Время начавшейся «ломки» традиций и властных партийных структур оказал большое воздействие на деятельность дополнительных внеклассных учреждений как открытых социально-педагогических структур, в огромной степени учитывающих факторы влияния внешней среды, непрерывно на них ориентирующихся и мгновенно изменяющих содержание социально-педагогической деятельности [4].

В быстро меняющемся постсоветском обществе возникла потребность в принятии нового направления образования — дополнительного.

В соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» с 1992 года начат процесс эволюционного изменения структуры дополнительной внеклассной работы.

После 1991 года структура дополнительного образования не только не распалась, но в отличие от других типов образовательных учреждений, получила приращение. В соответствии с Федеральным Законом № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» с 1992 года дополнительные внешкольные организации стали называться учреждениями дополнительного образования детей. Вместе с тем, в 90-е годы произошло качественное видоизменение содержания методов и форм деятельности, как образовательных учреждений, так и педагогических работников дополнительного образования детей.

В инфраструктуру системы дополнительного образования детей в то время вошли более шестнадцать тысяч организаций, в которых обучается более десяти миллионов российских детей в возрасте от шести до восемнадцати лет системы образования, культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики, общественных организаций. Многие учреждения вошли в систему образования.

Главной характерной чертой деятельности системы дополнительного образования в России является ее безвозмездность и доступность. Доля платных услуг в организациях такого типа не превышает 10-25 процентов, в некоторых учреждениях (информатики, спортивных единоборств, художественного творчества) уровень платности немного выше, в других (юных туристов, краеведов, экологов) равна нулю.

При всеобщем снижении числа учащихся в общеобразовательных школах России число воспитанников учреждений дополнительного образования детей растет.

Все образовательные учреждения, независимо от их организационно-правовой формы, виды и типа, является неотъемлемым элементом структуры образования, совместно с органами управления образованием и совокупностью преемственных общеобразовательных программ и государственных общеобразовательных стандартов разного уровня и направленности.

Согласно Федеральному закону № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», организации дополнительного образования учащихся названы в ряду разнообразных типов и форм образовательных учреждений, деятельность которых регулируется уставом каждого определенного общеобразовательного учреждения. Главные задачи учреждения дополнительного образования [5]:

- гарантии необходимых условий для личностного воспитания, развития, укрепления здоровья, профессионального саморазвития и организационного труда детей в возрасте до 18 лет:

- приспособление к жизни общества;
- развитие общей культуры;
- организация содержательного свободного времени.

Организация дополнительного образования учащихся - социально-педагогическая структура, которая создана обществом, действует на основе социального заказа, воплощает определенную миссию, предоставляет большой спектр разнообразных услуг, удовлетворяет постоянно изменяющиеся индивидуальные, коллективные, социокультурные, потребности в образовании учащихся, гарантирует свободу выбора видов, способов, форм деятельности и детских объединений по интересам. Познание новых социальных ролей, опыта, неформальное общение, формирование освоение интересов, а также создает условия для творческого развития каждого учащегося, его приспособление к социальным изменениям и приобщения к общекультурным ценностям [6].

Организация работы учреждения дополнительного образования детей -это слаженное упорядочение разных видов деятельности (управленческой, педагогической, издательской, рекламной, методической, информационной, обслуживающей), осуществляемой индивидуальными и коллективными субъектами (педагогами, клубами, иными творческими объединениями), составляющие структуру конкретного образовательного учреждения [5].

В то время система дополнительного образования детей пребывает в стадии развития, несмотря на многие проблемы и сложности. Тем временем в российском обществе возрастает понимание потребность восстановления духовных основ жизни.

Возрастаетроль эмоционального, психологического, личностного фактора в жизни и профессиональной деятельности, приходит понимание важности непрерывного саморазвития и совершенствования творческого подхода. Разрешение этих вопросов и задач во многом зависит от оперативного использования возможных путей дополнительного образования, которое является главным фактором гуманизации всей структуры образования. Дополнительное образование дает условия для совершенствования личностного роста, индивидуальности личности, ее различных способностей (организационных, творческих). Именно в данной сфере появляется возможность организовать равноправное общение ученика и взрослого, их общую организационно-творческую деятельность.

В последние годы развивается важная научно-методическая работа, благодаря которой дополнительное образование детей получило теоретическое обоснование. Наиболее важные тезисы были выдвинуты в работах В.В. Беловой, В.А.Березиной, А.К.Бруднова, О.Е.Лебедева, М.Б.Коваль, В.И. Панова, Г.Н.Поповой, А.И.Щетинской и др.

В Федеральном законе № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» дополнительное образование представляет собой, прежде всего, образовательные планы и программы, то есть сферу образования, реализуемую в различных учреждениях за пределами определяющих их статус основных образовательных программ. В проекте Федерального закона «О дополнительном образовании» используются следующие основные понятия:

«Дополнительное образование – направленный процесс обучения и воспитания через реализацию дополнительных программ, оказание дополнительных образовательных услуг и информационно-образовательной деятельности за пределами основных образовательных программ в интересах личности».

«Дополнительное образование детей - общий, направленный процесс, объединяющий воспитание, обучение и развитие личности».

В дополнительном образовании выделяют следующие функции:

- ценностно-ориентированная, направленная на изучение учеником нравственных, социальных, культурных норм через систему личностной деятельности;

- коммуникативная, дающая возможность расширить круг общения, изучить нормы, правила и формы сотрудничества, уважительного отношения к окружающим, умение вести общение;

- социально-адаптационная, которая обеспечивает учащемуся умение решать возникающие жизненные проблемы, становиться активным человеком общества, овладевать качествами гражданина; согласовывать свои отношения с сообществом, группой, отдельными людьми;

- психотерапевтическая, проявляется в создании комфортных отношений в коллективе, где ученик имеет право ошибаться, где он может испытать ситуацию успеха, но где нет постоянного оценивания и не имеют значения его неудачи в школе;

- профориентационная, позволяет подрастающему ученику довольно рано получить представление о мире специальностей, повысить свои возможности в сфере трудовой деятельности, уменьшить риск неправильного определения своей профессиональной ориентации;

- рекреационная, которая восполняет психофизические силы ученика, способствует восстановлению организационной, творческой и со-

циальной активности, помогает рационально организовать свободное время;

- культуuroбразующая, способствует активному включению ученика в разнообразные пласты культуры, позволяющая не только расширить свой культурный кругозор, но и познать продуктивные способы обогащения культурного окружения.

Если же рассмотреть организацию дополнительного образования как особую часть общекультурного пространства, то следует сделать акцент на таких условиях его деятельности, как: вариативность окружающей среды; публичность; эмоционально-художественная насыщенность среды.

Социальный замысел дополнительного образования заключается в том, что общеобразовательная школа дает образование, не маловажное и значимое, но разностороннее развитие личности, развитие ее способностей, ранняя профессиональная ориентация происходит в замедленном темпе в дополнительном образовании. И если общешкольное обучение все дети получают в одинаковом объеме, что определяется общегосударственным стандартом, то не стандартное дополнительное образование осуществляется индивидуально. Ученики выбирают то, что им близко по духу, что отвечает их способностям и потребностям, удовлетворяет интересам. И в этом заключается смысл дополнительного образования, которое дает возможность ученику полноценно прожить детство, реализовать себя, решить социально значимые вопросы и задачи. У учеников, которые прошли через систему дополнительного образования, как правило, больше возможностей сделать правильный и верный выбор в более зрелом возрасте.

Дополнительное образование является индивидуальной образовательной сферой, которая является дополнением, то есть делает полным, доводит до полного образования личности, определяя перед собой задачу удовлетворения не столько общего социального закона, сколько персонализированного (личностно-ориентированного). Потому структура дополнительного образования с ее многообразием образовательной среды, с проработанными механизмами социального выравнивания возможностей для получения знаний является зоной для развития личности, ее задатков и способностей.

В соответствии с законодательными актами, основу современного дополнительного образования детей, и это значительно отличает его от дополнительного внеклассного воспитания, составляет огромный образовательный блок, в основе которого лежит многообразие образователь-

ных программ, находящиеся за пределами государственного образовательного стандарта.

Таким образом, можно сделать вывод, что современное дополнительное образование стало сферой познания детей личностно-ориентированного, ценностно-направленного индивидуального опыта добровольно избранной образовательной деятельности по интересам, помогает ученикам в безупречном самоопределении, помогает в реализации их знаний, полученных в базовом образовании.

Все это составляет целостность современного дополнительного образования. Главная миссия заключается в том, чтобы подготовить учеников к сознательному определению жизненной позиции, выбору специальности, приобретению способности к ценностно-ориентированной деятельности, а также предоставить среду для активной реализации личности.

References:

- [1] Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Правовой сайт «Консультант плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 20.12.2017).
- [2] Давыдова Е.А. Анализ рынка образовательных услуг в современной России // Экономика образования. 2013. №5.
- [3] Бруднов А.К. - Актуальные проблемы развития системы дополнительного образования детей. Выступление на Межрегиональном совещании в г. Петрозаводске - Петрозаводск, 2010 – с. 267.
- [4] Лукашенко М.А. Образование в условиях рынка: концепция учебного заведения: Монография / М.А. Лукашенко. – М.: Высш. шк.: КноРус, 2012. – 258 с.
- [5] Беспалько В.П. Стандартизация образования: основные идеи и понятия // Педагогика. -М., 2013. - № 5. - с.16-25.
- [6] Егоров М.В. Сбалансированная система показателей в управлении муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации / М.В. Егоров // Финансовая газета. – 2012. – №51. – С.5-7.

ELECTRONIC DOCUMENTS AND SCIENTIFIC AND METHODOLOGICAL ENSURING
MANAGEMENT OF THEM IN OFFICE-WORK AND ARCHIVE

K. Nezamaeva¹

Abstract

Electronic documents according to the existing Russian legislation are full object of archival storage.

Keywords: electronic document, storage of electronic documents, archive of the organization, municipal archive.

Электронные документы согласно действующему российскому законодательству являются полноправным объектом архивного хранения. Однако для их эффективной организации в делопроизводстве, затем в архиве органа власти, государственной или негосударственной организации, в государственном (муниципальном архиве) архиве закрепленных в нормативных актах общеобязательных правил недостаточно. Установленные нормы потребовалось дополнить предложениями методического характера, учитывающими специфику электронных документов.

В последние годы были предприняты важные шаги по изучению и осмыслению с позиций документоведения особенностей электронного документа, а также по нормативному регулированию сферы внутриведомственного и межведомственного электронного документооборота.

Электронная форма документа, невозможность его непосредственного восприятия человеком и необходимость использования для этого программных средств – важнейшие отличия электронного документа от аналогового. Специфична и структура электронного документа, включающая два основных компонента: контент (содержание) и метаданные (описывают контекст, содержание и структуру документов). Оба пространственно не организованы в силу их существования в электронной и цифровых средах, но контент электронного документа – тот компонент, ради фиксации, сохранения и передачи которого создается документ.

Благодаря контенту реализуется одна из основных функций документа – информационная. Метаданные обеспечивают все процессы управления документами, включая их размещение в информационной

¹Karolina Nezamaeva, graduate student, Volga State University of Technology, Russia.

системе электронного документооборота, идентификацию, доступ, поддержание статуса, контроль за обращением и др.

Элементом метаданных является также электронная подпись, используемая для придания документу юридической силы. По закону он признается легитимным и при наличии иного аналога собственноручной подписи отправителя, но, поскольку данное понятие законодательством Российской Федерации не определено, электронная подпись остается единственным способом придания электронному документу правомочности.

Еще одна важная характеристика электронного документа – формат файла, т.е. структура последнего, определяющая способ его хранения и отображения на экране или при печати. Для целей управления предназначены в основном текстовые и графические форматы. Например, для системы электронного документооборота федерального органа исполнительной власти рекомендованы PDF, RTF, DOC, TIFF, но допускаются и другие форматы.

Изучение возможностей, предоставляемых различными форматами в работе с электронными документами, способствовало выбору оптимального формата для создания, хранения, использования электронных документов, особенно в плане их долговременного хранения в архиве организации, государственном (муниципальном) архиве. С учетом того, что электронный документ существует в системе электронного документооборота и под ее контролем, вопросы защиты информации в информационной системе, задача обеспечения аутентичности, целостности, достоверности электронных документов и пригодности их для использования решаются не только и не столько мерами организационного характера, сколько программно-техническими средствами. По этой причине у нас в стране и за рубежом разрабатываются требования к информационным системам электронного документооборота, охватывающие весь жизненный цикл электронного документа в системе электронного документооборота, от его создания до уничтожения или передачи на хранение в архив.

Специалисты ВНИИДАД участвовали в разработке нормативных, методических и технологических основ создания, хранения и использования архивных электронных информационных ресурсов в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия» в 2007-2008 годы. Целью работы было создание типового нормативного и программного обеспечения модельной системы управления электронным архивом органов государственной власти. Тогда же на базе международных были созданы уже упомянутые национальные стандарты ГОСТ Р ИСО 15489-1-

2007 и ГОСТ Р ИСО 23081-1-2008. Фактически они распространяются на управление электронными документами и содержат требования к системам и процессам управления, электронным документам и метаданным.

В 2009 году утверждены подготовленные при участии института Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти. Они разрабатывались в соответствии со ст.11 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ и стали первым нормативным документом, в котором излагались основные принципы организации работы с электронными документами в делопроизводстве федеральных органов исполнительной власти. Сегодня это единственный норматив, устанавливающий общие требования к организации работы с электронными документами в делопроизводстве органов власти. В нем заложен главный принцип, согласно которому работа с документами на бумажном носителе и электронными документами, как в делопроизводстве, так и в архиве, строится на единой методологии, но на разных технологиях. В Правилах сформулирован ряд важнейших положений, в частности: электронные документы создаются, обрабатываются и хранятся в системе электронного документооборота федерального органа исполнительной власти; для подписания электронных документов используются электронные цифровые подписи, сертифицированные в установленном порядке, а для учета и поиска документов в системе электронного документооборота – обязательные сведения и дополнительные сведения о них; при передаче поступивших на рассмотрение руководителя органа власти, направлении в структурные подразделения и ответственным исполнителем электронных документов вместе с ними передаются их регистрационные данные; исполненные электронные документы группируются в дела в соответствии с номенклатурой, при составлении которой указывается факт ведения в электронном виде.

Значимыми для архивистов и специалистов сферы делопроизводства стали подготовленные институтом словарь терминов «Управление документами» и ГОСТ Р 7.0.8-2013, утвержденный Росстандартом в октябре 2013 года и введенный в действие 1 марта 2014 года взамен ГОСТ Р 51141-98. Они содержат термины в области управления документами, в том числе относящиеся к процессам управления электронными документами: «электронный документ», «метаданные», «конвертация», «миграция», «формат файла», «электронный документооборот» и др.

В 2010 г. началась и уже близка к завершению работа над Правилами организации хранения, комплектования, учета, и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных

документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях.

В 2012-2013 гг. в рамках ФЦП «Культура России» подготовлены проекты рекомендаций по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в архивах организаций, государственных и муниципальных архивах для обеспечения единых теоретических и методических основ работы с этими документами. Рекомендации распространяются на управленческие электронные документы, которые создаются, обрабатываются и сохраняются в информационных системах организации, подлежат хранению ее в архиве в порядке и в течение сроков, установленных для аналогичных документов на бумажном носителе, а затем – передаче в государственные (муниципальные) архивы.

В проектах заложены два варианта передачи электронных документов в архив: на физически обособленных материальных носителях однократной записи и по информационно-телекоммуникационным каналам с последующим хранением на серверах архива организации, государственного (муниципального) архива. Электронные документы обязательно должны храниться в двух идентичных экземплярах (основной и рабочий). Основной выступает в качестве эталона и используется лишь для создания нового рабочего экземпляра, а тот – для воспроизведения и копирования в различных целях.

При подготовке электронных документов к архивному хранению предусмотрена их конвертация в формат PDF/A-1, а затем упаковка вместе с метаданными в сжатую папку – ZIP-архив. Таким образом, в нем оказываются электронный документ в формате PDF/A-1 и метаданные документа в формате XML, в том числе файл (файлы) электронных подписей. Каждый контейнер выступает в качестве единицы хранения и единицы учета электронных документов в архиве, обеспечивая возможность поддокументного поиска информации. Поскольку на момент передачи электронных документов на хранение в архив электронные подписи будут недействительны и не смогут обеспечить целостность документа, рекомендовано защищать контейнер контрольной суммой с использованием технологии хеш-кодирования. В случае изменения программно-аппаратной среды и выхода из употребления компьютерных форматов, а также устаревания носителей архивам предложено проводить конвертацию электронных документов в новые форматы и/или их миграцию на новые носители. Для проведения работ по проверке воспроизводимости электронных документов, конвертации, миграции, копирования и др. архивы должны иметь не только соответствующее оборудование и программные средства, но и штат подготовленных архивистов.

В целях унификации требований к системе электронного документооборота, а также нормативного регулирования состава метаданных, необходимых для управления аутентичными, целостными, достоверными и пригодными для использования документами, и других вопросов в 2013 году институт выполнил НИОКР «Архивоведческие и документоведческие функциональные требования к информационным системам, обеспечивающим электронный документооборот в процессе внутренней деятельности федеральных органов исполнительной власти». В них содержится описание основных процессов управления документами, дана схема классификации и организации дел, сформулированы общие принципы и требования, предъявляемые к системе, ее прикладным функциям, информационному обеспечению, использованию электронной подписи, поиску, представлению отчетности, контролю, организации хранения информации, администрированию и управлению полномочиями, функционированию, ролевой модели и обучению пользователей. В качестве приложения к отчету о НИР оформлено описание состава полей входных форм, обеспечивающих идентификацию различных групп документов и управление ими, определено функциональное назначение сведений о документах, включаемых в систему электронного документооборота.

В целом результаты выполненных форм НИР позволили значительно продвинуться в решении научных и методических задач архивного хранения электронных документов. Кроме того, удалось наметить перспективные направления исследований и задачи, которые предстоит решать в ближайшем будущем. Среди них детализация структуры контейнера электронного документа, передаваемого в архив в части состава метаданных, необходимых и достаточных для поддержания юридической значимости и управления документами в процессе его хранения от архива организации до государственного или муниципального архива; описание XML-схем электронных документов, подлежащих хранению в архиве организации и государственном (муниципальном) архиве; выработка требований к информационным системам архивов, обеспечивающим управление электронными архивными документами, включая описание функциональных возможностей этих систем.

References:

- [1] Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (последняя редакция 18 июня 2017 года) //СПС «Консультант-Плюс»

- [2] Федеральный закон от 02.03.2016 № 43-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» //СПС «Консультант-Плюс»
- [3] Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук (утверждены приказом Минкультуры РФ от 18.01.2007 № 19 (ред. от 16.02.2009) //СПС «Консультант-Плюс»
- [4] Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (последняя редакция от 26.04.2016) //СПС «Консультант-Плюс»
- [5] Постановление Правительства РФ от 22.09.2009 № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» (последняя редакция от 26.12.2016) //СПС «Консультант-Плюс»
- [6] Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» //СПС «Консультант-Плюс»

For notes

Scope Academic House
UK, S YORKSHIRE, SHEFFIELD

B&M Publishing
USA, San Francisco, California

5th International Conference «Modern jurisprudence: legal thought and enforcement practice». Conference Proceedings. Scope Academic House, November 10, 2017, Sheffield, UK. 86 pp.

PQN 200

ISBN 978-1-941655-62-7

DOI: http://doi.org/10.15350/UK_1/5