

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВА И ГОСУДАРСТВА В XXI ВЕКЕ**

Материалы X Международной научно-практической конференции

19–20 апреля 2018 года

Часть 1

Уфа 2018

УДК 34:321.01 (470) (082)
ББК 67 (2Рос)я431+66.033.1 (2Рос)я431
А43

*Под общей редакцией кандидата юридических наук
А. С. Ханахмедова*

А43 Актуальные проблемы права и государства в XXI веке [Текст] :
материалы X Международной научно-практической конференции;
г. Уфа, 19–20 апреля 2018 года : в 4 частях. Часть 1 / под общ. ред.
А. С. Ханахмедова. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2018. –
131 с.

ISBN 978-5-7247-0977-4 (Часть 1)
ISBN 978-5-7247-0976-7

Редакционная коллегия:

Р. В. Нигматуллин, доктор юридических наук, профессор;
И. М. Агзамов, доктор юридических наук, доцент;
И. Р. Диваева, кандидат юридических наук, доцент;
Р. М. Исаева, кандидат юридических наук, доцент;
А. А. Исаев, кандидат философских наук, доцент;
Р. Р. Каримов, кандидат юридических наук;
Ю. Х. Яхина, кандидат юридических наук, доцент;
С. Н. Курило;
А. Н. Бисярина

В материалы конференции включены тезисы докладов, сообщений, выступлений участников X Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и государства в XXI веке».

Сборник предназначен для профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 34:321.01 (470) (082)
ББК 67 (2Рос)я431+66.033.1 (2Рос)я431

ISBN 978-5-7247-0977-4 (Часть 1)
ISBN 978-5-7247-0976-7

© Уфимский ЮИ МВД России, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Еникеев З. И. СОБЛЮДЕНИЕ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ – УСЛОВИЕ СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА ..	5
Антонян Е. А. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРАВОНАРУШАЮЩЕГО ПОВЕДЕНИЯ СРЕДИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ	12
Гришко А. Я. МЕЖОТРАСЛЕВОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КАК ФАКТОР, ОБУСЛАВЛИВАЮЩИЙ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ КРИМИНОЛОГИИ, УГОЛОВНОГО ПРАВА, УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРАВА)	15
Тухватуллин Т. А. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ: ВЗГЛЯД ПРОКУРОРА	21
Раянов Ф. М. ПРАВО И ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР: РАЗВИТИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ ОБ ИХ СООТНОШЕНИИ	26
Муратшин Ф. Р. КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН НА ПОРОГЕ СВОЕГО ДВАДЦАТИПЯТИЛЕТИЯ	30
Гайдай М. К. ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ В ИЗУЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ: МИЛИЦИЯ И ПОЛИЦИЯ	34
Аренова Л. К., Набиева Е. А. ЛИЧНОСТЬ ЛИЦА, СОВЕРШИВШЕГО АКТ ТЕРРОРИЗМА	38
Алимардонов М. У. ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ОБРАЗОВАНИЯ ТАДЖИКСКОЙ ССР	46
Хисматуллин Р. С. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАЩИТЫ СУДЕЙ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ	54
Григорьев И. Б. К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ВЕДОМСТВЕННОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА	57

Емелин С. М. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1941-1945): ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННОСТЬ	65
Аминев Ф. Г. О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРОФИЛАКТИКИ В СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПУТЯХ ИХ РЕШЕНИЯ	73
Ладыгина О. А. ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН	77
Джиембаев Р. К. ВОПРОСЫ МЕЖЭТНИЧЕСКОГО СОГЛАСИЯ И РАЗВИТИЯ ТРЕХЪЗЫЧИЯ В КОНТЕКСТЕ ПОСЛАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НАРОДУ КАЗАХСТАНА «НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ ЧЕТВЕРТОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ РЕВОЛЮЦИИ»	83
Аксенов С. Г. К ВОПРОСУ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК (ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)	89
Теспубеков С. С. О КЛАССИФИКАЦИИ УКАЗОВ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН	95
Буканова Р. Г. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ БАШКИРИЕЙ В XVIII ВЕКЕ	100
Халиков А. Н. ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ ПРАВОВОЙ ИДЕОЛОГИИ И ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ	105
Нуркаева Т. В. О ПРОБЛЕМАХ ПРИМЕНЕНИЯ НЕКОТОРЫХ СОСТАВОВ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ИНТЕРЕСЫ СЕМЬИ	109
Маликов Б. З. ШТРАФ И СУДЕБНЫЙ ШТРАФ В УГОЛОВНОМ ПРАВЕ	114
Юнусов А. А., Кученев А. В. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В КОНТЕКСТЕ ПРАВОСОЗНАНИЯ	122
Аминов И. Р. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОЛНОМОЧИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЛИ И ДРУГИХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ	126

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

УДК 340.155:340.13 (470)

Еникеев Зуфар Иргалиевич –
Председатель Конституционного Су-
да Республики Башкортостан, доктор
юридических наук, профессор
(г. Уфа)

СОБЛЮДЕНИЕ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ – УСЛОВИЯ СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА

Отмечая 100-летие русских революций, мы вольно или невольно оцениваем события 1917 года в контексте вызовов XXI столетия.

Экстраполируя события 1917 г. на 1991-е г., известный историк, доктор исторических наук, депутат Госдумы Вячеслав Никонов пишет, что «и 1917-й, и 1991-й годы – это «крушение России». В нашей истории было несколько крушений, когда страна разваливалась и отбрасывалась назад. В результате разрухи из-за гражданской войны, экономически Россия была отброшена к 50-м годам прошлого столетия, к временам крепостного права. Страну смогли собрать только железом и кровью. Но в 1991-м последствия оказались еще тяжелее – собрать страну уже невозможно. И мы недосчитались половины экономики! Сразу шесть войн на территории бывшего СССР: Приднестровье, Карабах, Осетия, Абхазия, Таджикистан, Чечня. Это были гражданские войны... Ну и не дай бог нам еще одну революцию, потому что ее Россия не переживет...»¹. С Никоновым нельзя не согласиться.

Сейчас причинам развала Союза ССР посвящена обширная литература и у нас, и за рубежом. Имеются разные точки зрения по этому поводу. В те годы, я, как депутат нашего парламента, был полномочным представителем подготовки проекта Союзного договора. Он разрабатывался с ноября 1990 г. по март 1991 г. на бывшей сталинской даче под Москвой. От каждой республики были делегированы по два представителя: один – от парламента, другой – от правительства. В его разработке принимали участие представители всех автономных республик. От союзных принимали участие Украина, Казахстан и все среднеазиатские республики. Представителей Азербайджана, Армении, Грузии, Молдавии и, конечно, Прибалтийских республик не было.

Договор был парафирован в феврале 1991 г., текст был опубликован на страницах центральной печати. 17 марта 1991 г. был проведен референ-

¹ См.: Комсомольская правда. 2017. 6 декабря.

дум, в котором 113,5 млн советских граждан, т. е. 78 % населения страны, высказались за сохранение союзного государства.

То, что произошло потом, В. В. Путин назвал «крупнейшей геополитической катастрофой века». Я полностью с ним солидарен. Более того, хочу отметить, что прошлые ошибки, если из них не извлекать соответствующие выводы, всегда возвращаются: либо в виде фарса, либо в виде трагедии.

Материалы, которые я накопил как участник работы над проектами Союзного и Федеративного договоров, как член рабочей группы по разработке Европейской хартии региональной автономии и принципа субсидиарности в Страсбурге в 1996-м–2000 годах позволяют мне высказать на страницах вашего издания некоторые соображения по концепции устойчивого развития государства.

Как мне представляется, государства и общества, неспособные развиваться эволюционно обречены двигаться скачками, через социальные взрывы, с разными издержками, вплоть до исторических катастроф с потерей страны. Все зависит от того в каком объеме накопилась в обществе и государстве критическая масса, и как управляется государство.

После каждого революционного взрыва разрабатывается и принимается новая конституция. Как правильно в свое время заметил В. И. Ленин: «Всякая буржуазная революция есть, в конце концов, процесс создания конституционного строя»¹. Так было в 1917-м, так было и в 1990-х гг.

Эти конституции я бы обозначил как постреволюционные. Они выступают в качестве учредительного договора между гражданским обществом и правящей элитой конструированного нового типа государства. Однако данный новый тип государства (после царизма установилась диктатура пролетариата, которая после крушения социалистического лагеря постепенно трансформировалась в административно-командную систему, в настоящее время идет, согласно Конституции Российской Федерации, по пути строительства демократического федеративного правового государства), ожидают те же вызовы, которые, по сути, разрушили предыдущее государство.

Дело в том, что при смене одной формации другой, сущность государственного режима, формы, методы и способы управления, по сути, не меняются; трансформируются либо под социалистическую, либо под демократическую парадигму, мимикрируют под существующий режим. Хотя власть и политическое руководство государством, страной меняются, но «столоначальниками» остаются сотрудники прежнего режима со своей сложившейся психологией, своими навыками и методами управления. В условиях России они являются питательной почвой для установления авторитарного режима, патерналистского государства. Если до февральской

¹ Ленин В. И. ПСС. Т. 23. С. 372.

революции 1917 года божьим помазанником являлся царь, то при советской власти вместо царя произошла сакрализация должности генерального секретаря... Так, сразу же после Октябрьской революции стоял остро вопрос о конструировании государства нового типа – социалистического, и о создании нового аппарата.

Теория марксизма-ленинизма подходила к вопросу слома дореволюционного буржуазного государственного аппарата неоднозначно. При этом различались такие две его части, как карательная, угнетательская (вооруженные силы, полиция, судебные органы и т. п.), подлежащая безусловному уничтожению, и выполняющая общесоюзную функцию, которую следовало не только сохранить, но и всемерно использовать в интересах советской власти. В. И. Ленин накануне Октябрьской революции в работе «Удержат ли большевики государственную власть?» свое отношение к буржуазному государственному аппарату определил так: «... Этого аппарата разбивать нельзя и не надо. Его надо вырвать из подчинения капиталистам, от него надо отрезать, отсечь, отрубить капиталистов с их нитями влияния, его надо подчинить пролетарским Советам, его надо сделать более широким, более всеобъемлющим, более всенародным»¹.

Что получилось, в результате через пять лет по этому поводу написал Ф. Э. Дзержинский, который возглавлял в 1924–1926 гг. Высший Совет народного хозяйства СССР: «Чтобы государство не обанкротилось, необходимо разрешить проблему госаппаратов. Неудержимое раздутие штатов, чудовищная бюрократизация всякого дела – горы бумаг и сотни тысяч писак; захваты больших зданий и помещений; автомобильная эпидемия; миллионы излишеств. Это легальное кормление и пожирание госимущества этой саранчой. В придачу к этому неслыханное, бесстыдное взяточничество, хищения, нерадения, вопиющая бесхозяйственность, характеризующая наш так называемый «хозрасчет», преступления, перекачивающие госимущество в частные карманы»².

Эта проблема универсальна и интернациональна. Коррупционер – он и в Англии, и в Китае коррупционер. Правда, в Китае их публично расстреливают, а в Англии демократичные механизмы препятствуют их распространению. И, не зря, английский экономист Сирил Паркинсон в 1955 г. сформулировал закон, который вошел в научную литературу как «закон Паркинсона». Он имеет объективный характер и гласит, что интересы аппарата начинают превалировать над интересами общества, и постепенно это приводит к коррозии власти. Поэтому чиновник старается множить себе подобных, и аппарат начинает обслуживать собственные интересы. Пишутся многостраничные никому ненужные отчеты, справки, докладные и т. д. и т. п.

К примеру, легендарный советский разведчик Ким Филбис присущим ему английским юмором, говорил, что, будучи одним из руководи-

¹ Ленин В. И. ПСС. Т. 34. С. 315.

² Дзержинский Ф. Э. Выступление на объединенном пленуме ЦК и ЦК ВКП (б) 20 июля 1926 г.

лей британской разведки, заставлял своих подчиненных регулярно писать подробные отчеты и его подчиненные вместо того, чтобы выявлять советских шпионов, были загружены ненужной работой. Он этим по праву очень гордился. Или же, как писал Андрей Платонов: «В колхозе начальников было больше, чем рядовых колхозников». И они так запутывали дела, чтобы с этой запутанностью дать отпор притаившемуся кулаку. Безусловно, рост бюрократического аппарата и его бездействие само по себе не приводит к крушению государства. Исследование причин этого явления требует не одного монографического исследования.

В целом, оптимизация государственного аппарата идет с 2010 г. Однако, как отметил обозреватель Валерий Выжутович, «Российский госаппарат имеет свойство прирастать сокращением. Каждый очередной секвестр его неминуемо отзывается скорым приростом»¹. Между тем, Россия отнюдь не лидирует в мире по числу гражданских госслужащих. Их даже в разы меньше, чем в европейских странах. Но, по оценкам экспертов, по числу полицейских Россия занимает одно из первых мест (523 полицейских на 100 тыс. человек), опережая США в два, а Китай – в четыре раза².

В процессе разбухания госаппарата происходит постепенная приватизация государства чиновничеством и монетизация административного, правоохранительного ресурса. Как пишет исследователь современной кремлевской жизни В. М. Коровин: «Система государственной власти, наследованная из 1990-х, была построена на принципе приоритетной монетизации административного ресурса. Сурков³ не раз хвастался, что он был первым, кто коррумпировал российский политический истеблишмент. Попасть во власть можно было либо путем «заноса», либо авансом: стал чиновником, особенно в АП. – ты уже должен. А должен – отработывай»⁴. За последние пять лет стали: 6 губернаторов фигурантами уголовных дел⁵; 3 председателя региональных парламентов; 21 вице-губернатор и зам. председателей правительств регионов и 35 глав городских администраций с населением более 100 тыс. человек⁶.

¹ Выжутович В. Создать «государство для граждан. Российская газета. 2018. 23 марта.

² Там же.

³ Сурков В. Ю. Авг.1999 – май 2008. Зам. Руководителя Администрации Президента РФ; май 2008 – дек.2011. Первый зам. Руководителя Администрации Президента РФ; дек. 2011 – май 2012. Зам. Председателя Правительства РФ; май 2012 – май 2013. Зам. Председателя Правительства РФ – руководитель Аппарата Правительства РФ; сент. 2013 – настоящее время. Помощник Президента РФ.

⁴ Коровин В. М. РОССИЯ на пути к империи. СПб.: Питер, 2016. С. 229–230.

⁵ Исследовано: <http://fpp.spb.ru/fpp-rating-2016-06>.

⁶ Юрченко Василий. Губернатор Новосибирской области (2010–2014). В мае 2014 возбуждено уголовное дело по статье «Халатность» (инкриминируется перевод 3 земельных участков в категорию земель сельскохозяйственного назначения). В августе 2014 стал также фигурантом уголовного дела по обвинению в превышении должностных полномочий из-за продажи недвижимости в центре Новосибирска. Судебный процесс идет с декабря 2015 года. Мера пресечения – подписка о невыезде.

Денин Николай. Губернатор Брянской области (2004–2014). В мае 2015 СК обвинил в злоупотреблении служебными полномочиями (выделение средств на компенсацию ремонта птицефабрики, принадлежавшей родственникам). В мае 2015 взят под домашний арест. В ноябре приговорен к 4 годам колонии общего режима, отбывает наказание.

Трагедия заключается не в росте количества чиновников, а в том, что они саботируют реализацию важнейших государственных программ. В результате непродуманных управленческих решений бюджетные средства, выделенные на создание отдельных ОЭЗ, значительно превышали реальные потребности. А это десятки миллиардов рублей, которые прокручивались через коммерческие банки. Согласно прошлогоднему отчету Счетной палаты (СП) РФ, уровень безалаберности чиновников в части распоряжения бюджетными средствами вырос вдвое. Так, аудиторы СП выявили более 6,5 тыс. (в 2016 году – 3,8 тыс.) нарушений на общую сумму 1,8 трлн руб. (965 млрд руб. годом ранее). Большая часть нарушений касалась госзакупок – 2,3 тыс. на сумму более 118,7 млрд руб., исполнения бюджета – 2 тыс. нарушений на сумму 599 млрд руб., а также ведения бухучета – 586 нарушений обошлись в 813,5 млрд руб.¹

К примеру, примерно за 250 летнюю историю США как независимого государства, всего были отстранены путем импичмента от должности губернаторы трех штатов: Арканзас (1871 г.), Нью-Йорк (1913 г.), Аризона (1988 г.). Путем отзыва губернатора избирателями были прекращены полномочия лишь двух губернаторов: штата Северная Дакота (1922 г.) и штата Калифорния (2003 г.).

Индикатором адекватности избранной конструкции государственного устройства, безусловно, является стабильное и устойчивое развитие государства и общества. Должен отметить, что российское государство сконструировано на надежном фундаменте, который зиждется на принципах правового, федеративного, социального, демократического государства. Важно и то, чтобы основные принципы, институты, заложенные в Конституции, не носили «спящий» характер и были задействованы.

Проблема устойчивого функционирования государства, безусловно, волнует не только государствоведов, конституционалистов, но и политических деятелей, в целом, мыслящую общественность, неравнодушных к судьбе Российской Федерации.

Нелидов Андрей. Глава Карелии (2010–2012). В сентябре 2015 арестован по обвинению в получении взятки. На момент ареста работал директором музея-заповедника «Кижский полог».

Хорошавин Александр. Губернатор Сахалинской области (2007–2015). В марте 2015 арестован по обвинению в получении взятки. В январе 2016 стал фигурантом дела в связи с получением взяток от кандидатов в депутаты гордумы Южно-Сахалинска. Генпрокуратура также направила в суд иск об обращении незадекларированного имущества в доход государства: в мае 2015 конфисковано имущество на сумму 1,1 млрд руб. Находится в СИЗО.

Гайзер Вячеслав. Глава Республики Коми (2010–2015). В 2015 арестован вместе с 18 крупными республиканскими чиновниками по обвинению в организации преступного сообщества и мошенничестве. Находится в СИЗО.

Белых Никита. Действующий губернатор Кировской области (с 2009 года). В 2016 арестован за получение взятки. Находится в СИЗО.

В прессе появлялись сообщения о претензиях правоохранительных органов к ряду других экс-губернаторов (С. Боженков, М. Юревич), однако информации о возбуждении уголовных дел не поступало.

¹ См. подр. Сухаренко А. Н. Саботаж за государственный счет // Независимая газета. 2018. 27 марта.

Адекватно оценивая нынешнюю политико-административную систему, В. М. Коровин предлагает апробированную еще при Иване Грозном систему опричнины. Одна из глав его вышеупомянутой книги «РОССИЯ на пути к империи» так и называется: «Путину нужна новая опричина»¹. Он предлагает Путину «оставить людей, преданных ему лично, преданных государству российскому и народу, готовых пожертвовать многим ради сохранения этих базовых ценностей и не мотивированных материально»².

В целях предотвращения революционной смены власти он предлагает восстановление монархической формы правления.

Я считаю, что наравне с законодательной и исполнительной ветвями власти, ответственность за устойчивое и стабильное развитие государства и общества несет и судебная ветвь власти.

Отсутствие в Советском государстве независимого, объективного правосудия, скорее всего его несовместимость с коммунистической идеологией и невозможность функционирования самостоятельной судебной власти как одной из ветвей правового государства, безусловно, способствовали проигрышу холодной войны в 1990-е годы и капитуляции мировой системы социализма.

Следует отметить, что выработавшийся за весь период истории российского государства менталитет российского гражданина не предполагает обращения в судебные инстанции без особой необходимости.

У россиян бытовало мнение, что в судах «правды не добьешься». Так было и при царизме, так было и при советской власти. К примеру, как отмечал А. С. Донелли, «работа по отправлению правосудия была очень доходной для правительственных чиновников. Взятничество, высокая судебная плата и другие злоупотребления создавали судам плохую репутацию...»³, что не могло не вызвать недовольство у башкир. И, в ответ на челобитную башкир по данному поводу, край переходит под непосредственное управление Сената.

В настоящее время, начиная с 1990-х годов, в Российской Федерации идет процесс формирования независимой судебной системы. Однако согласно статистике количество жалоб от россиян в Европейский Суд по правам человека ежегодно растет, а это свидетельствует, прежде всего, о том, что внутригосударственный механизм защиты прав и свобод человека в Российской Федерации еще недостаточно эффективен.

Как отмечают исследователи, существует много нерешенных социально-правовых проблем, весьма значительно число правонарушений со стороны государственных органов, в том числе в вопросах соблюдения конституционных норм; невелико число случаев судебного рассмотрения по вопросам нарушения прав человека. Поэтому российские граждане об-

¹ Коровин В. М. РОССИЯ на пути к империи. СПб.: Питер, 2016. С. 237.

² Там же. С. 240.

³ Донелли А. С. Завоевание Башкирии Россией 1552–1740. С. 238.

ращаются в Европейский Суд по самым различным вопросам, связанным с нарушением их прав. Представляется важным выявить причины и последствия таких нарушений, для того чтобы в дальнейшем их предотвратить¹.

Как отмечает бизнес-омбудсмен Борис Титов, в России есть недоверие к профессионализму и объективности судов. По его словам, суть всей мировой системы – это должность судьи как вершина юридической карьеры. «У нас же больше 80 % судей не имеют практического юридического опыта, потому что зачастую они начали свою карьеру в суде в качестве секретарей судей»². Видимо, это является одной из причин того, что среди 228 жалоб, поданных против России и рассмотренных в 2016 году (их число, по сравнению с данными за 2015 год, когда были вынесены решения по 116 делам, выросло почти вдвое). В целом же, каждая пятая жалоба, рассмотренная ЕСПЧ в 2016 году, относилась к РФ.

В то же время следует согласиться с Председателем Конституционного Суда Российской Федерации, что Россия может воздержаться от исполнения некоторых обязательств, которые устанавливает Европейская конвенция о защите прав человека, «если такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения Конституции Российской Федерации»³. Тем более, когда речь идет о решении по выплате компенсации ЮКОСу в размере почти двух миллиардов евро. Нельзя не согласиться с правовой мотивацией Конституционного Суда, который отметил беспрецедентный размер назначенной компенсации и подчеркнул, что это противоречит ряду правовых принципов, прежде всего принципам равенства и справедливости.

На наш взгляд, при решении подобных вопросов есть необходимость обратиться к опыту других стран. Так, в Казахстане, впервые на территории стран СНГ вслед за Сингапуром, Гонконгом, Дубаем, Абу-Даби и Катаром начал работать экономический суд, главой которого назначен 85-летний бывший главный судья Англии и Уэльса лорд Гарри Вульф. В составе суда будет еще восемь авторитетных английских судей. Планируется, что со временем их должны заменить местные юристы. Слушания в Международном финансовом центре «Астана» (МФЦА) будут вестись на английском языке и по британскому праву. Работать судьи будут вахтовым методом, приезжая в Казахстан пять раз в год. Они уже принесли присягу президенту Казахстана Нурсултану Назарбаеву. Лорд Вульф считает залогом успеха «калибр судей», независимость которых должна гарантировать поправки в Конституцию страны. Дело в том, что английская правовая система уже давно зарекомендовала себя как самая справедливая,

¹ Петренко Е. Г. Европейский Суд по правам человека: практика обращения российских граждан // Право. http://www.mos-ur.ru/articles.php?article_id=230.

² Комраков А.. Английский суд зарабатывает в Казахстане вахтовым методом. Независимая газета. 2018. 8 февраля.

³ Зорькин В. Д. Оглашение Постановления КС РФ от 19 января 2017 г. № 1-П. [http:// legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-19012017-n-1-p-po/](http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-19012017-n-1-p-po/)

поэтому около 45 % российских компаний заключают договоры именно по английскому праву.

Следует отметить, что сейчас во всем мире идет процесс сращивания англосаксонской и континентальной правовых систем. Председатель Верховного суда Казахстана Кайрат Мами надеется, что через 10–15 лет в Казахстане появятся свои юристы, которые получают опыт работы в Сингапуре или Лондоне и смогут самостоятельно проводить процессы. Одной из целей «выноса» британского правосудия на другие территории, очевидно, является привлечение инвесторов. Если они поймут, что в Казахстане есть безопасная среда и суд, ставящий во главу угла право и независимость, то страна может стать магнитом для международных инвестиций, считают аналитики¹.

© Еникеев З. И.

УДК 343.851.5(470)

Антонян Елена Александровна – заместитель заведующего кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРАВОНАРУШАЮЩЕГО ПОВЕДЕНИЯ СРЕДИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Предупреждение преступности среди несовершеннолетних является одно из актуальнейших уголовно-правовых и криминологических проблем. Все предпринимаемые усилия государства по предупреждению правонарушающего поведения несовершеннолетних не имеют значительных успехов. Сама преступность несовершеннолетних приобретает все новые формы.

Среди всех основных направлений предупреждения правонарушений и преступлений в современных условиях среди несовершеннолетних (уголовно-правовое, организационно-методическое, экспертно-криминалистическое, административно-правовое, гражданско-правовое) следует выделить криминологические и психолого-педагогические.

Среди криминологических проблем предупреждения правонарушающего поведения несовершеннолетних особое внимание вызывает не-

¹ Комраков А. Английский суд зарабатывает в Казахстане вахтовым методом // Независимая газета. 2018. 8 февраля.

обходимость проведения криминологического мониторинга в образовательных учреждениях и прогноз индивидуального преступного поведения для лиц из числа обучающихся в общеобразовательных учреждениях и являющихся ранее объектом профилактического воздействия в соответствии с ФЗ № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Это позволит составить криминологический анализ факторов, детерминирующих противоправное поведение в воспитательных колониях (далее – ВК), а их устранение или нейтрализация определить одним из приоритетных направлений предупреждения повторных преступлений несовершеннолетних в целом.

Структура преступности несовершеннолетних в местах лишения свободы существенно не меняется в течении многих лет. В ней преобладают хулиганство и умышленное причинение тяжкого вреда здоровью. Имеют место и убийства и побег, хотя они совершаются в единичных случаях. Практически не снижается и рецидивная преступность.

Как правило, лишение свободы с отбыванием срока наказания в воспитательной колонии, назначается лицам, совершившим тяжкое и особо тяжкое преступление (95 %). В силу этого в местах лишения свободы, по существу, концентрируется та часть подростков, которая наиболее склонна к проявлению агрессии и насилия.

Проведенные нами исследования показали, что особенности преступного поведения несовершеннолетних осужденных проявляются в определенном комплексе реакций (состояний), которые развиваются в местах лишения свободы. Нередко криминальная активность, неадекватные агрессивные действия осужденных могут быть результатом личностных аномалий, психической патологии. Именно поэтому предупредительная деятельность в отношении психических девиантов должна быть связана с их ранним выявлением, динамическим наблюдением и проведением социально-психиатрических мероприятий.

Сегодня остро стоит проблема вовлечения несовершеннолетних в криминальную субкультуру. Проблема противодействия лежит в двух плоскостях: на стадии исполнения наказания в местах лишения свободы, чаще – в воспитательных колониях (так, более старшая возрастная группа несовершеннолетних вовлекает в свой образ жизни младших) и на стадии постпенитенциарной адаптации (после освобождения, являясь активными носителями и распространителями «тюремной» субкультуры). Противодействие «романтизации» криминальных авторитетов в средствах массовой информации, в художественном кино возможно путем запретов и демонстрации в свободном доступе.

Назрела острая необходимость понятия специального федерального закона, определяющего статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДН и ЗП) (права и обязанности лиц, входящих в состав комиссий, порядок обжалования решений, вынесенных ими и др.), а

также закрепления особенностей юрисдикционной деятельности КДН и ЗП. В этом же законе необходимо нормативно закрепить отдельные вопросы координации работы КДН и ЗП с молодежными и другими общественными организациями в вопросах, связанных с соблюдением условий воспитания, обучения, занятий спортом, отдыха, социального обеспечения и медицинского обслуживания, трудоустройства и содержания несовершеннолетних, в том числе освободившихся из мест лишения свободы или воспитательных образовательных учреждений закрытого типа. В состав комиссии целесообразно включить не только представителя подразделения по делам несовершеннолетних, но и представителя территориального подразделения ФСИН. Включить в состав КДН и ЗП штатного юриста, т. к. нынешний состав, в который входят социальный работник, психолог, педагог, напоминает состав комиссии по социальной защите, а не правозащитный орган, который должен дать, в том числе, точную правовую оценку содеянному несовершеннолетним в рамках закона.

Изучение документов, материалов (справки, отчеты), подготавливаемых комиссиями, показало, что они имеют определенные изъяны. Анализ причин и условий, способствующих совершению правонарушений, подменяется статистическим материалом или составленным актом обследования жилищных условий, а конкретные предложения и рекомендации об устранении подобных негативных обстоятельств отсутствуют. К тому же, не осуществляется оценка степени участия в профилактической работе представителей всех заинтересованных учреждений и организаций, не указываются недостатки в их работе, не отмечается неисполнительность конкретных должностных лиц и ответственность за ненадлежащее исполнение ими обязанностей. В итоге, информационно-аналитическая работа в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних имеет односторонний специально-профилактический уклон в направлении перевоспитания уже подвергнутых отрицательному воздействию неблагоприятных условий подростков, которые совершили аморальные, антиобщественные проступки и правонарушения.

Следует выделить важнейшую роль психолога и педагога-воспитателя. К сожалению, по разным причинам, их роль сильно ослабела за последние годы. Учитель выполняет исключительно функцию передачи знаний, а воспитательная – либо вообще отсутствует, либо ушла на второй план. Речь идет не о введении или совершенствовании отдельных институтов, а об острой необходимости разработки Государственной программы по психологизации школы, предусматривающей возрождение психологической службы с психологами разных специальностей, а также других специалистов (логопедов, дефектологов). Современная общеобразовательная школа должна быть наделена дополнительными функциями в сфере воспитания детей и молодежи, системный подход к формированию школьных педагогических коллективов, усиление воспитательной составляющей

в учреждений общего образования. Мы наблюдаем отсутствие в стране продуманной молодежной политики, с охватом всех категорий молодых людей, в том числе – из неблагополучных семей, детей-сирот.

Особое значение видится во внедрении актуальных психологических методик выявления групп риска (со скрытой агрессией, склонные к суициду); повышение психологической подготовки учителей.

Последние годы характеризуются продолжающимся материальным расслоением в обществе, несмотря на постоянные преобразования, реформы и инновации во всех сферах развития общества. Как показывает жизнь, эти новшества не всегда нужны и оправданы, а иногда и вредят интересам большинства населения страны, в том числе и несовершеннолетним. Социальное неравенство, низкий культурный и духовный уровни, правовой нигилизм, безразличие рождает социальную пассивность (пофигизм)¹, которые совместно с другими негативными факторами способствуют росту преступности и как следствие, криминализации населения. И что особенно опасно – криминализации наименее защищенной его части – детей.

© Антонян Е. А.

УДК 343.9:343.8:343.2/.7–043.5 (470)

Гришко Александр Яковлевич – профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, профессор (г. Нижний Новгород)

**МЕЖОТРАСЛЕВОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КАК ФАКТОР,
ОБУСЛАВЛИВАЮЩИЙ ЭФФЕКТИВНОСТЬ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ
(НА ПРИМЕРЕ КРИМИНОЛОГИИ, УГОЛОВНОГО ПРАВА,
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРАВА)**

В деле определения путей совершенствования межотраслевого взаимодействия криминологии, уголовного права, уголовно-исполнительного права сразу возникает вопрос, споры по которому ведутся уже на протяжении десятков лет. Речь идет о соотношении криминологии, уголовного пра-

¹ Понятие «социальная пассивность», которого нет в уголовном праве и криминологии, рассматривается как синоним, и выражается в «... максимальном удалении, отстраненности от решения разного рода социальных и иных конфликтов. Исповедующие философию пофигизма всю свою энергию...предпочитают вкладывать не в решение общезначимых задач, а в удовлетворение сугубо личных потребностей». См.: Криминология: учебник для аспирантов/под ред. И. М. Мацкевича. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 363–366.

ва и как процессуальной составляющей уголовного права, уголовно-исполнительно права, что из них первичные, а что вторичные. Не замыкаясь в рамках формального закрепления понятия преступного в уголовном законе, автор статьи придерживается точки зрения, согласно которой первичным при определении преступности является криминологический подход.

В указанном плане с общесоциальных позиций не возникает вопроса о первичности криминологии по отношению к уголовному, уголовно-исполнительному праву. Преступление появилось одновременно с созданием человеческой общности, а не с образованием государства. Речь идет не о формально-юридическом понятии преступления, закрепленного в законе, а о фактически совершенном деянии, посягающем на интересы другого человека, интересы общины.

Противоправное поведение лица становится преступным в уголовно-правовом смысле слова тогда, когда начинает приобретать повышенную степень общественной опасности и требует принятия соответствующих мер воздействия.

А. В. Наумов в этой связи отмечает: «Криминологическая составляющая ...преступления и наказания ... должна выступать как одно из важнейших социальных оснований социальной обусловленности криминализации тех или иных общественно опасных деяний и объявления их преступными и наказуемыми»¹.

Сказанное определяет методологическое значение криминологии по отношению к материальным отраслям права. Видимо игнорирование данного подхода является одной из причин того, что достижения криминологической науки, даже воплощенные в законах, не всегда находят адекватное отражение, в том числе в уголовном и уголовно-исполнительном праве. Это в частности относится к:

- 1) определению целей уголовного наказания;
- 2) понятию личности осужденного;
- 3) определению понятия специального субъекта преступления по отдельным составам преступления; определению профилактической роли и ее отражение в уголовном и уголовно-исполнительном законах принудительных мер, применяемых к лицам, больным социально опасными заболеваниями, совершившими преступления, и др.

Так, долгие годы в криминологической литературе дебатировался вопрос о понятиях: «профилактика», «предупреждение», «борьба с преступностью» и других смежных понятиях. Результатом этих дебатов стало их законодательное закрепление. В федеральных законах «О противодействии экстремистской деятельности», «О противодействии терроризму», «О противодействии коррупции», наряду с названными понятиями нашла закрепление такая криминологическая дефиниция, как противодействие преступности.

¹ Наумов А. В. Преступление и наказание в истории России. В 2-х ч. Ч. 1. М., 2014. С. 5.

Систематический анализ его понятия, закрепленного в указанных законах, позволяет сделать вывод, во-первых, об идентичном его трактовании во всех трех указанных законах; во-вторых, что своим содержанием оно охватывает более широкий круг мер, направленных не только на недопущение преступлений, но и устранение их последствий. Согласно приведенным законам, противодействие преступности включает в себя: предупреждение преступлений, включающее в себя деятельность по выявлению и устранению причин преступлений (профилактика преступлений); пресечение, раскрытие и расследование преступлений (борьба с преступностью); минимизацию и (или) ликвидацию последствий преступлений.

Из приведенных понятий следует, что предупреждение заканчивается с момента вступления приговора суда в силу. На этой стадии деяние признается преступным, тем самым подводятся итоги, и дается юридическая оценка деятельности по пресечению, раскрытию и расследованию преступлений. С момента же исполнения наказания цели последнего законодательно не определены. Не определены и цели его исполнения.

Они не поглощаются и двумя другими целями наказания, закрепленными в ч. 2 ст. 47 УК РФ: восстановление социальной справедливости и исправление осужденного. Первая заканчивается также, как и предупреждение преступлений, с вступлением приговора суда в силу: «Наказание ... должно быть справедливым, то есть соответствовать характеру и степени общественной опасности, обстоятельствам его совершения и личности виновного» (ч. 1 ст. 6 УК РФ). Цель исправления состоит в формировании у осужденного уважительного отношения к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития и стимулирования правопослушного поведения (ч. 1 ст. 9 УИК РФ). Иными словами она стимулирует в данном направлении только одного из основных субъектов уголовно-исполнительных правоотношений – осужденного. Такое определение исправления не направлено на активную работу, на достижение цели исправления осужденного другого субъекта данных правоотношений – администрации исправительного учреждения.

Данная проблема исчезает при постановке цели наказания – противодействие совершению преступлений, которые, как уже отмечалось выше, включает в себя, в том числе, минимизацию последствий совершенного преступления (возмещение материального ущерба, морального вреда). Безусловно, при исполнении наказания последнее приобретает приоритетное значение, прежде всего, с позиции защиты прав и законных интересов потерпевшего от преступления.

Результаты же деятельности исправительных учреждений свидетельствуют о проблемности возмещения вреда, причиненного преступлением. Достаточно отметить, что, по данным ФСИН России, доля осужденных,

погашающих иски, в 2017 г. составила 67,8 %. Доля возмещенной суммы от общей суммы исковых требований составила всего 1,6 %.

В плане решения данного вопроса законодатель предпринял определенные меры. В частности при решении вопроса об условно-досрочном освобождении и замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания, суд учитывает полное или частичное возмещение вреда, причиненного преступлением (ч. 1 ст. 79, ч. 1 ст. 80 УК РФ и др.).

Однако приведенные нормы лишь частично решают вопросы минимизации последствий совершенного преступления и опять-таки они направлены на стимулирование только осужденных. Данная задача напрямую не возлагается на администрацию исправительного учреждения. Как результат этого – низкий уровень погашения исковых требований.

Приведенное еще раз доказывает необходимость изменения цели наказания – предупреждение. Ею должна стать не предупреждение преступлений, а противодействие им.

Одной из составляющих науки криминологии является личность преступника, личность осужденного.

Из числа неоднозначных аспектов при определении понятия личности осужденного является вопрос о степени его распространения на лицо, освобождённое от дальнейшего отбывания наказания, судимость которого не снята или не погашена. Таким образом, возникает вопрос, насколько правомерно понятие личности осужденного связывать с наличием или отсутствием у лица судимости.

В криминологии и уголовно-исполнительном праве имеет место устоявшаяся точка зрения, согласно которой понятие личности осуждённого связано с началом и окончанием наказания. В соответствии с ней, наличие судимости не является признаком, характеризующим личность осужденного. Представляется, что это не совсем так. Отнесение судимости как к последствию наказания является несостоятельным. Последствия наказания в виде судимости по своему содержанию в целом ряде случаев имеют такой характер, который субъективно может восприниматься как наказание (например, запрет на определенные работы, административный надзор и др.).

«Судимость как своеобразный уголовно-правовой испытательный срок для лица, отбывшего наказание, по существу означает превентивное, продолжающееся уголовное наказание, которое становится дополнительным наказанием в случае совершения нового преступления»¹, – писал Н. В. Витрук.

¹Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений Уголовного Кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократно и рецидива преступлений, а также пп. 1–8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 г. «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда г. Москвы и жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 14. Ст. 1302.

В подтверждении изложенному уместно привести Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации 2020 года, в которой значительное место уделено постпенитенциарной адаптации лиц, освобожденных от дальнейшего отбывания наказания, предупреждению новых преступлений, совершаемых ими, хотя данный вопрос, исходя из традиционного определения личности осужденного, не входит в число компетенций учреждений и органов, исполняющих наказания.

В плане кардинального решения вопросов постпенитенциарной адаптации, предупреждения постпенитенциарного рецидива Концепция предполагает создание самостоятельной службы – служба пробации. Отсюда можно сделать вывод, что постпенитенциарная адаптация из предмета уголовно-исполнительной политики может превратиться в один из предметов уголовно-исполнительного права и основанием для утверждения о наличии его отдельной подотрасли – постпенитенциарного права.

Проблема межотраслевого взаимодействия имеет место в особенных частях криминологии и уголовного права. Учитывая высокую степень общественной опасности организованной преступности в целом и организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней) в частности, хотелось бы остановиться на составе преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 210 УК РФ.

Определив в ней специального субъекта организации преступного сообщества (преступной организации), лица, занимающего высшее положение в преступной иерархии, законодатель не установил признаков, его характеризующих. Это не может ни сказаться на судебной практике – автору неизвестен ни один случай вынесения судом приговора по ч. 4 ст. 210 УК РФ.

Изучение практики борьбы с организованной преступностью криминологическое изучение личности активных участников и руководителей преступных сообществ (преступных организаций), анализ криминологической литературы позволяет сделать вывод, что к лицам, занимающим высшее положение в преступной иерархии, прежде всего, следует отнести так называемых «воров в законе» и других активных членов «воровского сообщества».

К другим категориям лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии, следует отнести лиц, относящихся к таким стратификационным категориям как «положенцы» и «смотрящие». В отличие от «воров в законе» они обладают гораздо меньшими компетенциями. Так «положенцы» в присутствии «вора в законе» не могут принимать каких-либо решений, они принимают их лишь в отсутствии последнего, т. е. «по доверенности».

Отличительной чертой компетенций «смотрящих» является то, что они имеют право принимать решения только по конкретному, определенному направлению или в той или иной сфере деятельности.

Криминологические характеристики лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии, безусловно, должны быть переложены на язык уголовного права и соответственно закреплены в уголовном законе. Пример такого решения вопроса имеет место в Грузии.

В соответствии с принятым в Республике Законом от 20 декабря 2005 г. «Об организованной преступности и рэкрете» Уголовный кодекс Грузии был дополнен ст. 223.1 «Членство в воровском сообществе, «вор в законе». Закон определяет понятия «вор в законе» и «воровской мир». «Вор в законе» определяется как член «воровского мира», который по специальным правилам «воровского мира» в любой форме управляет им или/и организывает «воровской мир» или определенную группу лиц. В свою очередь «воровской мир» определяется как любое сообщество лиц, которое действует по установленным, признанным им правилам, и целью которого является путем устрашения, угроз, круговой поруки, воровской разборки, вовлечение в противозаконные действия несовершеннолетних, достижение выгоды для своих членов или иных лиц с помощью преступных действий или путем побуждения к таковым других. Членом «воровского мира» считается любое лицо, которое признает «воровской мир» и активно действует для достижения целей «воровского мира».

Обращают на себя внимание жесткие санкции за принадлежность к той или иной преступной иерархии. Бытность «вором в законе» наказывается лишением свободы сроком от 7 до 10 лет со штрафом или без такового. За членство в «воровском мире» закон предусматривает наказание в виде лишения свободы сроком от 5 до 8 лет со штрафом или без такового. Эффект от указанного закона очевиден: по данным авторского исследования, в республике нет так называемых «воров в законе». В то же время среди «воров в законе» в России значительный удельный вес составляют выходцы из Грузии.

Представляется, что приведенный законодательный опыт мог бы быть использован в национальном уголовном законодательстве. Это можно было бы сделать путем дополнения ст. 210 УК РФ примечанием, в котором давалось бы определение понятия лица, занимающего высшее положение в преступной иерархии. Такая необходимость обуславливается отсутствием какого-либо нормативного определения различных видов таких лиц («вор в законе», «положенец», «смотрящий») и др.

Одним из проблемных является вопрос о процедуре отнесения категории лиц, занимающих высшее положение в преступной иерархии. Представляется, что решение этого вопроса должно быть урегулировано в уголовно-процессуальном порядке. Лидерство такого лица в преступной ие-

рархии может быть определено на основе материалов оперативно-розыскной деятельности, оформленных в соответствии с уголовно-процессуальным законом.

При обсуждении проблемы нормативного правового закрепления приведенных понятий возникает вопрос его целесообразности и тем самым признания данной стратификации лидеров преступного мира. Представляется, что такое сомнение необоснованно. Ведь законодатель признал наличие преступной иерархии, а она естественно должна иметь свою структуру. Поэтому законодательное или иное нормативное правовое закрепление и определение понятий, характеризующих лидеров преступного мира, только будет способствовать активизации правоприменительной и судебной практики в сфере противодействия организации преступных сообществ (преступных организаций).

© Гришко А. Я.

УДК 340.131.5:328.185:347.963.078(470)

Тухватуллин Тимур Анварович -
прокурор отдела Управления по над-
зору за исполнением законодательст-
ва о противодействии коррупции Ге-
неральной прокуратуры Российской
Федерации, советник юстиции
(г. Москва)

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ: ВЗГЛЯД ПРОКУРОРА

Одним из факторов, способствующих развитию и распространению коррупции, является несовершенство законодательства. Нормативные правовые акты и их проекты нередко содержат нормы, порождающие коррупционное поведение и способствующие злоупотреблению властными полномочиями. По этой причине антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов следует рассматривать в качестве одного из эффективных средств профилактики коррупции.

Антикоррупционная экспертиза представляет собой деятельность уполномоченных органов по выявлению в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов и принятию мер по их устранению. Антикоррупционная экспертиза в числе мер профилактики и предупреждения коррупции занимает особое место, поскольку имеет большой потенциал устранить почву для коррупционных проявлений.

Правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов определены Федеральным законом

от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе). Правительством России утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методика ее проведения¹.

Прокурор в случае выявления коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте вносит акт прокурорского реагирования в форме требования, в котором указывает на коррупциогенный фактор и предлагает принять меры по его исключению. Требование рассматривается органом, уполномоченным внести соответствующие изменения в нормативный правовой акт, с обязательным участием прокурора, о результатах его рассмотрения прокурор информируется. Данное полномочие прокурора закреплено статьей 9¹ Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации».

Результаты проделанной органами прокуратуры работы по выявлению коррупциогенных факторов свидетельствуют о наличии положительных тенденций, направленных на снижение коррупциогенности нормативных правовых актов и их проектов всех уровней власти и местного самоуправления.

За 2017 год прокуроры, реализуя предоставленные законом полномочия, антикоррупционной экспертизой охватили более 970 тыс. нормативных правовых актов (в 2016 году – 989 тыс.), ими выявлено 46 тыс. нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы (в 2016 году – 49 тыс.).

В результате проделанной работы из 43 тыс. нормативных правовых актов (в 2016 году – 46 тыс.) исключены почти 52 тыс. коррупциогенных факторов (в 2016 году – 57 тыс.). Приведенные данные свидетельствуют о высокой эффективности принимаемых прокурорами мер по проведению антикоррупционной экспертизы.

В целях оптимизации проводимой работы к проведению антикоррупционной экспертизы привлекаются независимые эксперты, аккредитованные Минюстом России в качестве таковых. Независимым экспертам предложено в инициативном порядке осуществлять антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, по результатам которой информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации о выявленных коррупциогенных факторах.

Так, по итогам рассмотрения заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы о наличии в приказе Минсельхоза России от 27.03.2014 № 100 «Об утверждении Порядка осуществления

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

контроля за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации в области ветеринарии» коррупционного фактора Генеральной прокуратурой Российской Федерации Министру внесено требование.

Основанием послужил тот факт, что пункт 9 Порядка вошел в противоречие с п. 4 ст. 29² Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», поскольку предоставлял возможность проведения плановых проверок деятельности одного и того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации дважды в год притом, что в соответствии с законом такие проверки могут проводиться не чаще одного раза в два года. Требование рассмотрено и удовлетворено, в министерстве разработан проект приказа, которым противоречие будет устранено.

С учетом заключения независимого эксперта по представлению прокуратуры Красноярского края постановлением Правительства края от 18.04.2017 № 207-п отменено постановление краевого Правительства от 26.04.2011 № 234-п «Об утверждении Порядка, условий предоставления и расходования субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края на реализацию проектов инновационных и (или) экспериментальных форм работы с молодежью, критериев отбора муниципальных образований Красноярского края для предоставления указанных субсидий», содержащее коррупционные факторы.

К проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Генеральной прокуратурой Российской Федерации привлекаются крупные научные и образовательные организации. В прошедшем году соглашения о взаимодействии заключены с НИУ «Высшая школа экономики», Дальневосточными Казанским (Приволжским) федеральными университетами, в текущем году – с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Аналогичная работа ведется в региональных прокуратурах. Например, прокурором Еврейской АО с председателем НКО «Ассоциация ТСЖ ЕАО» заключено соглашение о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, регулирующих правоотношения в сфере жилищных прав граждан.

Осуществляемая в Генеральной прокуратуре Российской Федерации работа по проведению антикоррупционной экспертизы ориентирована на выявление и исключение коррупционных факторов из нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, направленных на урегулирование общественных отношений в наиболее значимых сферах. В их число входят вопросы распределения и расходования бюджетных средств, защиты прав граждан, образования и поддержки инвалидов, ис-

пользования природных и земельных ресурсов, поддержки предпринимательства, обеспечения промышленной безопасности и ряд других.

Коррупциогенный фактор выявлен в приказе Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков». В документе при описании вида разрешенного использования земельного участка было предусмотрено, что размещение объектов капитального строительства предполагалось для удовлетворения повседневных потребностей жителей и не причиняло существенного неудобства жителям. Между тем понятия «повседневные потребности жителей» и «существенное неудобство жителей» в классификаторе, иных нормативных правовых актах не были раскрыты, что позволяло должностным лицам произвольно определять возможность размещения на земельном участке объектов строительства.

Наличие необоснованно широких полномочий для правоприменителя установлено в административном регламенте Федерального агентства водных ресурсов по предоставлению водных объектов в пользование, утвержденном приказом Минприроды России от 22.05.2014 № 225. Выявлено отсутствие в нем предельного срока, в течение которого следует провести аукцион по приобретению права на заключение договора водопользования.

Антикоррупционной экспертизой Положения о психолого-медико-педагогической комиссии, утвержденной приказом Минобрнауки России от 20.09.2013 № 1082, выявлены коррупциогенные факторы, выраженные в отсутствии порядка совершения государственными органами, их должностными лицами определенных действий, неполноте административных процедур, наличии широких дискреционных полномочий и возможности необоснованно устанавливать исключения из общего порядка.

Так, в документе не определены порядок и формы информирования родителей детей об основных направлениях деятельности комиссии, ее месте нахождения и графике работы. В Положении отсутствует перечень сведений, которые могут быть запрошены комиссией у государственных органов, организаций и граждан, а также основания для этого. Не предусмотрены срок, в течение которого должно быть проведено обследование ребенка, критерии и условия принятия решения об обследовании детей по месту их проживания (обучения). Положение не содержит норм, регламентирующих порядок хранения заключений комиссии, порядок и сроки их обжалования.

Во всех приведенных случаях Генеральной прокуратурой Российской Федерации руководителям названных федеральных органов исполнительной власти внесены требования об изменении нормативных правовых актов с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов, кото-

рые рассмотрены и удовлетворены. По большинству названных документов требуемые изменения внесены.

Серьезная работа в рассматриваемой сфере проводится на уровне прокуратур субъектов Российской Федерации. Вот характерные примеры.

Владимирским прокурором по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах опротестованы Правила землепользования и застройки, утвержденные решением городского Совета народных депутатов ЗАТО г. Радужный, в которых устанавливались требования о предоставлении документов, не предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации. По протесту прокурора правовой акт приведен в соответствие с законодательством.

В целях недопущения наличия в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов прокуроры продолжают работу по изучению их проектов. Так, в 2017 году изучено более 870 тыс. проектов нормативных правовых актов (в 2016 году – 840 тыс.). В почти 25 тыс. проектов нормативных правовых актов выявлено 34 тыс. коррупциогенных факторов (в 2016 году – 25,4 тыс. и 35,3 тыс. соответственно). Из 23 тыс. проектов нормативных правовых актов в результате вмешательства органов прокуратуры удалось исключить около 31 тыс. коррупциогенных факторов (в 2016 году – 23 тыс. и 31,8 тыс. соответственно).

К примеру, по инициативе прокуратуры Кировской области из проекта постановления Правительства Кировской области «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на возмещение затрат на создание дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов» исключен коррупциогенный фактор в виде установления неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям. Проект содержал перечень документов, необходимых для получения субсидии, в числе которых был документ, подтверждающий создание (оборудование) рабочего места для трудоустройства инвалида. При этом в проекте не указывалось, каким именно документом работодатель должен был подтвердить создание (оборудование) такого рабочего места.

В завершении отметим, что органами прокуратуры в текущем году будет продолжена работа по исключению коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов и их проектов.

© Тухватуллин Т. А.

Раянов Фанис Мансурович – профессор кафедры теории государства и права Института права Башкирского государственного университета, член-корреспондент Академии наук Республики Башкортостан, доктор юридических наук, профессор (г. Уфа)

ПРАВО И ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР: РАЗВИТИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ ОБ ИХ СООТНОШЕНИИ

Право и общественный договор в отечественной теоретической правовой науке до сих пор представляются как явления, не имеющие чуть ли ничего общего между собой. Если вопросы, связанные с правом простираются, по существу, по всем темам дисциплины «Теория государства и права», то об общественном договоре в этой дисциплине, иногда упоминается, да и то лишь в теме: «Происхождение государства». Причем, упоминается, как правило, в критическом аспекте: считается, что теория договорного происхождения государства остается научно не обоснованной.

Представляется, что такое отношение к общественному договору должно быть в корне переосмыслено. Дело в том, что понимание общественного договора в нашей стране установилось в советские времена, когда у нас в обществе господствовала марксистско-ленинская идеология. Как известно, К. Маркс был учеником Г. Гегеля и по многим вопросам, в том числе и по отношению к пониманию общественного договора, солидаризировался с ним. Учитывая все это, главный идеолог российских коммунистов В. И. Ленин, именно, философию Г. Гегеля, как раз, и рассматривал в качестве одного из трех важнейших источников и составных частей марксизма¹.

Поэтому в советское время, представления Г. Гегеля, К. Маркса и В. И. Ленина, в том числе о праве и об общественном договоре, были включены и в содержательную часть отечественной теоретической правовой науки. Да и вся советская теоретическая правовая наука тогда даже получила новое название: «Марксистско-ленинская теория государства и права»². Представления Г. Гегеля, К. Маркса, В. И. Ленина о праве и об общественном договоре затем «перекочевали» и во все возможные моно-

¹ Подроб. об этом см.: Раянов Ф. М. Философия права: дискурсивный анализ и новые выводы. М.: Юрлитинформ, 2017. С. 22–28; 70.

² См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Т. 1. Основные институты и понятия. Т. 2. Историческое развитие государственности. Т. 3. Социалистическое государство. Т. 4. Социалистическое право. М., 1970–1973.

графии, в учебники по всем общественным наукам, в энциклопедические словари и т. д.

Между тем, во многих западных странах представления о праве и об общественном договоре складывались на основании других источников и в соответствии с представлениями других обществоведческих мыслителей. Таким образом, в нашей стране исторически сложилось совершенно другое представление о праве и об общественном договоре, чем в западных странах. Такое особое представление об этих важнейших институтах обществоведения в нашей стране сохраняется до сих пор. Вот в этих условиях как раз и возникает вопрос: нужно ли считать такую, сложившуюся ситуацию в нашей стране позитивной? Чтобы ответить на этот вопрос нам необходимо задаться и выяснить ответ на другой вопрос: насколько и как влияет наша такая особенность в понимании права и общественного договора на уровень развития нашего общества? За ответом на последний вопрос нам далеко ходить не пришлось: он содержится в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 1 марта 2018 года. Здесь Президент Российской Федерации В. В. Путин, характеризуя уровень развития нашего сегодняшнего российского общества, несколько раз обратил внимание на его серьезное отставание. В частности, он сказал: «Именно отставание – вот главная угроза и вот наш враг. И если не переломим ситуацию, оно будет неизбежно усиливаться. Это как тяжелая хроническая болезнь, что неумоимо, шаг за шагом подтачивает и разрушает организм изнутри. Организм часто этого и не чувствует»¹. В этом же Послании Президент Российской Федерации сформулировал основные ресурсы, за счет которых наша страна может идти вперед и ликвидировать наше отставание. Он сказал: «Чтобы идти вперед, динамично развиваться, мы должны расширить пространство свободы, причём во всех сферах, укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества, судов, быть страной, открытой миру, новым идеям и инициативам»².

Представляется, что в этом же ряду находится и разрешение проблемы правильного понимания соотношения права и общественного договора. Мы также и в нашей стране должны перейти к пониманию общественного договора в качестве основного источника права, как это делается уже давно в развитых странах. Действительно, если полностью освободиться от почти векового влияния марксистского учения об обществе и влекущего его отставание, и перейти на естественно-правовые основы организации общественной жизнедеятельности людей и в нашей стране, то и понимание общественного договора в качестве основного источника права не будет представляться сложным. Ведь общественный договор – это и есть форма внешнего выражения воли государство образующего общества, а поэтому и является самой верховной ценностью во всей обществоведческой систе-

¹ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>.

² Там же.

ме Нового времени. С этой точки зрения, его содержание и сущность важнее всех остальных обществоведческих институтов, включая и само государство. Поэтому можно даже сказать, что нет общественного договора, нет и современного государства. Такое значение общественного договора нужно всегда помнить, иначе трудно встать и на правильный путь организации жизнедеятельности всего общества, а также на правильный порядок формирования органов государственной власти и определения их конкретных полномочий.

Общественный договор является основным документом, выражающим волю носителя суверенитета и единственного источника государственной власти – государственно организованного народа. Одновременно он же является самым первичным и основополагающим правовым актом, который до появления современных форм оформления конституции государственно организованного общества как раз и исполнял роль основного закона. Но и появление современных конституций не только не устраняет надобность в общественном договоре, но, именно, общественный договор становится сущностной сутью самой конституции. Начиная с Конституции США 1787 года, которая, по общему признанию, является первой конституцией современного общества, принятого в соответствии с ценностями Нового времени, общественный договор как раз и стал составлять сущностную природу современного конституционного общества.

Трудно здесь не отметить и то, что, именно, общественный договор и олицетворяет основные принципы естественно-правовой организации любой совместной жизнедеятельности множества людей, образующих самостоятельное государство. Отсюда берет свое начало, и то положение, в соответствии с которым общественный договор, как форма выражения воли государствообразующего народа, только и может наделять этот государствообразующий народ статусом единственного источника права. По-другому, просто, не может и быть: не может же воля единственного источника государственной власти, одновременно, не быть оформленным и в качестве единственного источника права. Если до Нового времени общество предполагалось в качестве явления, образованного божественной волей, то в условиях признания ценностей Нового времени, современное общество формируется волей государствоорганизующего народа и функционирует на основе принятой этим народом конституцией.

Хотелось бы здесь еще раз отметить, что вряд ли является правильным ограничение диапазона действий общественного договора только сферой темы о происхождении государства, как это продолжает делать отечественная теоретическая правовая наука. Ведь ограничение диапазона общественного договора лишь тематикой происхождения государства, по существу, означает незаслуженное сужение его обществоведческих ценностей, т. е. основополагающего обществоведческого значения. К тому же, именно, общественный договор имеет исключительное и незаменимое об-

ществоведческое значение в определении народа в качестве не только единственного источника власти, но и в деле возвышения его воли до уровня основного источника права в этом же обществе. Без выполнения этого условия не может быть и разговора о реализации принципа верховенства права, которое является одним из основных исходных установок в формировании правового государства. В свою очередь, невозможность реализации принципа верховенства права приводит к тому, что «идея гражданского общества остается только идеей, и люди не перестают быть колесиками и винтиками государства, вынужденными подчиняться закону исключительно боясь возможной кары за непослушание и невыполнение требований действующего законодательства, а не по убеждению... При этом политико-правовой режим государства теряет свое самое главное качество, что называется демократией»¹.

Есть еще и второе условие. Оно связано с тем, что общество должно обладать достаточно развитой правовой культурой, потому что «правовая культура как интегральная характеристика современного общества отражает состояние отрегулированности общественных отношений, прежде всего, на основе требований действующего законодательства»². А. А. Липатов пишет, что «общество – договорная конструкция, договоры между людьми регулируют социальные отношения и тем самым приносят пользу, поэтому справедливость состоит в выполнении договоров»³. Он в этой же работе отмечает, что «проблема России в том, что во всем отсутствует конкретизация целей. ... Людей нужно ориентировать на конкретные действия, тогда и результата мы достигнем гораздо быстрее. Наши люди неактивны, потому что они не знают, как бороться за свои права, для чего идти в суд, как написать заявление, какой результат их ждет. Отсутствует вера людей в то, что им действительно помогут государственные институты, потому что нет информации об успешно разрешенных проблемах других людей»⁴.

Может быть, А. А. Липатов в чем-то сгущает краски, однако доля истины в его словах есть: люди должны знать, в каком государстве они живут, и в какую сторону развивается это государство. Определение нашего государства в ст. 1 Конституции Российской Федерации государством демократическим федеративным и правовым с республиканской формой правления говорит о том, что для осуществления всего вышесказанного нет никаких преград. Если Конституцию Российской Федерации воспринимать как общественный договор, ибо ее преамбула содержит слова: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации ... принимаем

¹ Галиев Ф. Х. Правовая культура как правовая реальность // Политика и общество. 2011. № 4. С. 82.

² Галиев Ф. Х. Правовая культура и культурные традиции: сущностно-содержательное взаимодействие // Правовое государство: теория и практика. 2009. № 4 (18). С. 9.

³ Липатов А. А., Купрейченко А. Б., Громова А. И., Шрадер Х. Правильное общество / под ред. Ю. В. Веселова. СПб.: Питер, 2015. С. 22.

⁴ Там же. С. 75.

Конституцию Российской Федерации», дело остается только за реализацией этого договора.

© Раянов Ф. М.

УДК 342.4(470.57) «1993»

Муратшин Фларит Рашитович –
судья Конституционного Суда
Республики Башкортостан, доктор
юридических наук, доцент (г. Уфа)

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН НА ПОРОГЕ СВОЕГО ДВАДЦАТИПЯТИЛЕТИЯ

В конце декабря текущего года Республика Башкортостан готовится торжественно отметить четверть века своей Конституции. Думается, это хороший повод подвести некоторые итоги, связанные с действенностью данной Конституции, выявить оставшийся нереализованным ее потенциал, наметить пути дальнейшего совершенствования конституционных норм.

Сегодня невольно в памяти всплывают события двадцатипятилетней давности. Это было время, когда уже ни у кого не оставалось сомнений в необходимости демонтажа старой, полностью изжившей себя тоталитарной советской модели обустройства жизни наших сограждан. Вместе с тем это был непростой период, когда никто четко не мог себе представить новую Россию, не понимал, как выстроить взаимоотношения центра и регионов, на каких принципах и каким образом формировать законодательство, в том числе конституционное.

Морально устаревшая Конституция Башкирской АССР 1978 года, которая на тот момент представляла собой «лоскутное одеяло», некую мозаику из, во-первых, безвозвратно устаревших и, во-вторых, наспех введенных в угоду времени норм, ситуацию не спасала. Необходимость принятия качественно новой республиканской Конституции была объективно обусловлена существенными изменениями в общественном строе страны в постсоветский период. Начавшиеся демократические преобразования, реформирование государственного устройства на федеративных началах, переход к рыночной экономике, задача строительства правового государства и формирования гражданского общества потребовали качественно новых конституционных норм.

Наряду с этим, проявившаяся на просторах бывшего Союза ССР и переклестнувшая через край чрезмерная эйфория свободы сначала у союзных республик, затем автономных, а следом краев и областей, легковесные политические заявления некоторых региональных лидеров об отделении от России (К. Илюмжинов, Э. Россель), сопровождаемые слабостью феде-

рального центра, фактически поставили страну на грань распада. Все это настоятельно требовало разработки и принятия качественно новых основных законов как на федеральном уровне, так и на уровне республик, которые бы не позволили развалить Россию и сохранить единое правовое поле для ее гармоничного развития.

Нельзя не признать, что разработка проекта новой Конституции республики проходила в сложной обстановке, вызванной, прежде всего, политическим кризисом октября 1993 года. Из-за противостояния Верховного Совета и Президента России Б. Н. Ельцина так называемый «румянцевский» проект, разработанный парламентом, был спешно заменен «шахраевским» проектом Конституции страны, в котором был взят крен на усиление президентской власти и который в итоге был принят на референдуме. Трудно себе представить, как бы развивались события, если бы не удалось тогда принять Конституцию страны. Достаточно вспомнить неоднозначный как по содержанию, так и по форме Указ Ельцина № 1400, который не только упразднял существовавшие на тот момент органы законодательной ветви власти, но и фактически устанавливал новые конституционные нормы.

Однако этот политический кризис серьезно не повлиял на демократизм в подготовке и принятии Конституции Республики Башкортостан. Ее проект дважды выносился на всенародное обсуждение. С учетом этого 24 декабря 1993 года, спустя две недели после общероссийского референдума по Конституции Российской Федерации, депутаты Верховного Совета Республики Башкортостан приняли Основной закон республики¹.

С исторической точки зрения Конституция 1993 года для Республики Башкортостан – не единственная, да и не первая. Еще в 1925 году была разработана и принята Всебашкирским съездом Советов первая Конституция Башкортостана. Это был очень оригинальный документ с массой новшеств, отражающих местные, национальные и другие особенности, обычаи и традиции проживающего здесь населения. Как раз из-за своей самобытности она и не была, по существовавшему тогда правилу, утверждена Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом. После этого были еще так называемые «сталинская» и «брежневская» конституции Башкирской АССР, принятые соответственно в 1937 и 1978 годах. Эти документы, в отличие от первого, фактически были написаны образно говоря «под копирку» с союзной и российской конституций.

Совсем иное дело – ныне действующая, четвертая по счету, Конституция Республики Башкортостан. Несомненным ее достоинством стало провозглашение Республики Башкортостан демократическим правовым государством, что создало предпосылки для эффективного функционирования всех органов государственной власти, обеспечения их единства и

¹ Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 года № ВС-22/15. Уфа, 1993.

взаимодействия, реализации принципов разделения власти и верховенства закона в решении стоящих перед государством и обществом вопросов.

Еще одним важнейшим достоинством Конституции Республики Башкортостан стало обеспечение международно-признанных прав и свобод человека и гражданина, социальной защиты населения республики в условиях рыночной экономики, что нашло емкое выражение в конституционном понятии «социальное государство». Новая Конституция отошла от коммунистического противопоставления «общественного» и «частного». Ведь, по сути, интересы личности – это и есть интересы государства. На этом принципе зиждется работа очень многих государственных органов республики, в том числе Конституционного Суда Республики Башкортостан, Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка, Уполномоченного по правам предпринимателей и т. д.

Правовое социальное государство – это и есть правовой союз власти и граждан, где действует правило – государство для человека, где реализуется принцип взаимной ответственности государства и личности.

Не будет преувеличением утверждение, что Конституция Республики Башкортостан 1993 года – одно из главных достижений республики в постсоветский период, которое ценно как фактом своего существования, так и тем, что служит своего рода «несущей конструкцией» не только для формирования слаженной законодательной системы, но и для создания надежного государственного механизма, для воспитания устойчивого массового правосознания и правовой культуры населения, для дальнейших преобразований во всех сферах жизни жителей Башкортостана.

Как известно, одним из показателей качества Конституции является ее стабильность. Стабильность Конституции в свою очередь обеспечивает стабильность политического и государственного строя, особенно в переходные периоды, связанные с коренными преобразованиями в политической системе и экономической инфраструктуре, так как в этом главном законе содержатся основополагающие для общества «правила игры», рассчитанные на десятилетия. Невольно вспоминается Конституция США, в которую за все время ее существования было внесено всего лишь 27 поправок.

Вместе с тем, устаревают и конституционные нормы. В какой-то момент еще недавно прогрессивные конституционные нормы оказываются не отвечающими требованиям сегодняшних реалий. Конституция становится тормозом в общественном развитии. И тогда ее надо корректировать. Так что стабильность Конституции не означает того, что ее, как «священное писание», нельзя совершенствовать, если, конечно, это не касается концептуальных, основополагающих конституционных норм.

Если посчитать, в Конституцию Республики Башкортостан с момента ее принятия восемь раз вносились корректировки: в 2000, 2002, 2006, 2008, 2009, 2011, 2012 и 2014 годах. Надо признать, это не так уж много.

Необходимость пересмотра конституционных норм была обусловлена объективными факторами. В частности, тем, что некоторые нестыковки между Конституцией республики и Конституцией России были изначально. Обе конституции разрабатывались как бы параллельно. При этом Конституция Башкортостана больше ориентировалась на Федеративный договор от 31 марта 1992 года, который первоначально входил в состав Конституции страны¹, и Приложение к этому Договору от Республики Башкортостан. Какое-то время на это просто не обращалось внимания, но в последующем возникла необходимость гармонизировать конституционные нормы двух уровней.

Другая причина – результат толкования конституционных норм Конституционным Судом Российской Федерации, вследствие чего пришлось отказаться от идей суверенитета, республиканского гражданства и т. д.

Пересмотреть некоторые конституционные нормы также пришлось из-за отказа от так называемой договорной практики, то есть практики заключения двусторонних договоров между центром и субъектами Федерации. Заметим, двусторонний Договор Российской Федерации и Республики Башкортостан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий от 3 августа 1994 года одно время входил составной частью в Конституцию Республики Башкортостан².

Следующая причина – дальнейшее развитие федерального законодательства, сопровождаемое созданием вертикали исполнительной ветви власти, изменением принципов формирования государственных органов, совершенствованием системы местного самоуправления.

Однако важно подчеркнуть, какие бы изменения не вносились в Конституцию Республики Башкортостан, всегда удавалось обеспечить преемственность в ее развитии при условии сохранения всех важнейших достижений государственно-правового развития, системный характер Основного закона республики, укрепление единого правового пространства страны, защиту прав и свобод человека и гражданина.

Тем самым, указанные конституционные изменения было бы неверно трактовать как отход от ранее принятых конституционных положений, как изменение концептуальных основ Конституции Республики Башкортостан 1993 года, как пересмотр прежних ценностей и ориентиров.

Обобщая сказанное можно заключить, что сегодня Республика Башкортостан имеет качественную, отвечающую современным требованиям, соответствующую как мировым стандартам, так и нормам федерального законодательства Конституцию. Пусть кому-то кажется, что она не иде-

¹ См.: Федеративный договор: Документы. Комментарии. М., 1994.

² См.: Договор Российской Федерации и Республики Башкортостан Комментарии. М., 1994.

² См.: О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан: договор Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 года // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 11 (29). Ст. 575.

альная. Тем более, идеальных Конституций, действительно, не бывает. Тем не менее, ею надо дорожить, правильно толковать и укреплять ее положения, развивать правовой вектор реализации этого документа.

Мы привыкли к тому, что синонимом слова «конституция» служит термин «основной закон», означающий, что все другие законы должны соответствовать Конституции, опираться на нее, развивать и детализировать ключевые конституционные положения. Однако не менее важно и распространенное в мире понимание Конституции как общественного инструмента, возвышающегося не только над гражданами, но и над государством. В этой связи надо добиваться того, чтобы наша Конституция стала основным или главным законом для всех, независимо от служебного положения, уровня образования, возраста и т. д.

© Муратшин Ф. Р.

УДК316.654:351.741.078(470)

Гайдай Мария Константиновна –
начальник кафедры философии, психологии и социально-гуманитарных дисциплин Восточно-Сибирского института МВД России, доктор социологических наук, доцент (г. Иркутск)

ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ В ИЗУЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ: МИЛИЦИЯ И ПОЛИЦИЯ

Мониторингу общественного мнения о деятельности полиции в настоящее время уделяется большое внимание как со стороны социологических организаций и центров, так и со стороны органов внутренних дел (ОВД). В связи с этим особое значение имеет адекватность отражения деятельности правоохранительных органов в средствах массовой информации (СМИ). Исследователи отмечают, что «В числе особенностей отражения данной деятельности (деятельность полиции и ОВД в целом – прим. авт.) в СМИ присутствует и факт изначально значительно большего читательского интереса именно к негативной информации»¹.

Сегодня общественное мнение считается одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции (п. 6 ст. 9 ФЗ «О полиции»). Данная практика существует не только в России, но и в других странах. Так, специалисты отмечают, что «в последние годы в ряде западных стран большое распространение получила практика использования ре-

¹ Ребрий В. А., Черепанов П. Ф. Практика работы пресс-служб органов внутренних дел с критическими публикациями в отношении полиции в средствах массовой информации // Закон и право. 2016. № 6. С. 124.

зультатов изучения общественного мнения о деятельности полиции путем его «встраивания» в систему критериев и показателей оценки эффективности этой деятельности»¹. Федеральный закон «О полиции» предписывает Федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел проводить постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, результаты которого должны регулярно доводиться до сведения государственных и муниципальных органов, а также граждан. «Социальная сущность общественного мнения проявляется в оценке социальным субъектом того или иного процесса, события с точки зрения их соответствия интересам субъекта»². В качестве способов доведения результатов мониторинга в законе указываются средства массовой информации и информационно-телекоммуникационная сеть Интернет (п. 5 ст. 9 ФЗ «О полиции»).

Для реализации указанной нормы в декабре 2016 года была утверждена и введена в действие с 1 января 2017 года Инструкция об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции (приказ МВД России от 1 декабря 2016 года «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции»). После реформирования деятельности Министерства внутренних дел России (МВД России) (преобразования из милиции в полицию) это первый приказ, направленный на реализацию изучения общественного мнения. Однако в дореформенный период, изучение мнения населения о деятельности органов внутренних дел также было урегулировано приказами МВД России. К числу таковых следует отнести приказ МВД России от 22 августа 1992 года № 295 «Об организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел», а также приказ МВД России от 4 июня 1997 года № 337 «О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел».

Отметим, что организация и проведение изучения мнения населения ложилась ранее на региональные отделы Всероссийского научного исследовательского института МВД России (ВНИИ МВД России), а также образовательные учреждения системы МВД России. Под их руководством, в территориальных органах внутренних дел создавались внештатные группы из числа наиболее подготовленных сотрудников. В связи с упразднением региональных отделов ВНИИ МВД России, общую координацию мониторинга по изучению общественного мнения сейчас реализует ВНИИ МВД России. Так, именно ВНИИ МВД России осуществляет научно-методическое сопровождение изучения мнения населения о деятельности полиции в территориальных органах МВД России на районном уровне.

¹ Критерии оценки деятельности полиции. Обзорная информация. Зарубежный опыт / под общ. ред. П. А. Бажева. М.: ФКУ «Главный информационно-аналитический центр МВД России», 2018. С. 4.

² Кибак И. А. Общественное мнение как критерий оценки эффективности законотворческой деятельности // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2015. № 1(60). С. 103.

Все остальное, а именно: проведение изучения мнения населения на районном уровне; сбор, обработку и обобщение результатов изучения мнения населения организует руководитель территориального органа МВД России. Осуществляется такое изучение инициативно, но не реже одного раза в год. Решение о проведении изучения общественного мнения принимает руководитель территориального органа МВД на региональном уровне. Для проведения мониторинга создаются рабочие группы, состав которых формируется из числа сотрудников или работников территориального органа МВД. В рабочие группы также могут включаться представители общественных советов при территориальных органах и других общественных объединений. Ранее (приказ 1997 года) внештатные рабочие группы по изучению общественного мнения рекомендовалось создавать из числа наиболее подготовленных сотрудников. Думается, что указание в тексте приказа на уровень подготовленности сотрудников, привлекаемых для изучения мнения населения, является важным. И сегодня имеет смысл рассмотреть вопрос об учете комплектования территориальных органов МВД России сотрудниками, имеющими социологическое образование. Связано это с тем, что подобного рода изучение должно базироваться на прочном научном фундаменте, с учетом требований социологической науки к обоснованию генеральной и выборочной совокупностям исследования, репрезентативности и т. д. Ибо только данные, полученные с соблюдением указанных требований, могут лечь в основу практического применения собранного и обобщенного материала.

Новыми формами организации изучения общественного мнения, в соответствии с приказом 2016 года являются следующие. Взаимодействие с федеральной службой охраны России (ФСО России) по вопросам организации социологических исследований при проведении опросов населения о деятельности полиции в субъектах Российской Федерации. Осуществляет указанное взаимодействие ВНИИ МВД России на основании Соглашения от 8 августа 2007 года между МВД России и ФСО России, а также в соответствии с протоколом от 11 сентября 2015 года.

Следующим новым направлением мониторинга общественного мнения, неразрывно связанного с первым, является проведение ВНИИ МВД России по результатам опросов ФСО России исследований мнения населения о деятельности полиции в отдельных субъектах Российской Федерации совместно с территориальными органами МВД России на региональном уровне с привлечением представителей образовательных организаций системы МВД России. Проект перечня отдельных субъектов, в которых будет проведение мониторинга, формируется в соответствии с указанием руководства МВД России. Утверждает перечень таких субъектов заместитель министра МВД России, курирующий деятельность ВНИИ МВД России. Для данного направления исследования обычно отбираются те субъекты, в которых показатели опросов ФСО России были ниже средних по

стране. Возможно попадание в список тех территорий, где показатели оказались наоборот слишком высокие – для изучения положительного опыта формирования общественного мнения о деятельности полиции.

Еще одно направление – проведение интернет-опросов населения о деятельности полиции в субъектах РФ, проводимых управлением общественных связей МВД России с использованием АПК «Официальный интернет-сайт МВД России» в сети Интернет, научно-методическое сопровождение которого также обеспечивается ВНИИ МВД России. Появление данного направления обусловлено бурным развитием средств массовой коммуникации и ведущей ролью интернет-технологий в тиражировании, распространении и сборе современной информации. «Сегодня, – пишет А. К. Киселев, – наблюдается резкое и драматичное повышение роли социальных сетей в Интернете. В настоящее время и европейские полицейские силы используют социальные средства информации – Facebook, Twitter, Youtube – в качестве инструментов связи»¹.

Кроме того, в качестве направления мониторинга общественного мнения о деятельности полиции приказ 2016 года включает изучение результатов исследований мнения населения о деятельности полиции с учетом сведений российских социологических организаций, опубликованных в СМИ и сети Интернет. Данная форма изучения мнения общества о деятельности полиции является проверенной временем и опытом работы.

Практическая направленность изучения мнения населения о деятельности органов внутренних дел в соответствии с приказом 1997 года заключалась в использовании данных при подготовке управленческих решений, планов работы, аналитических материалов, в образовательном процессе и научно-исследовательской деятельности. Сегодня (приказ 2016 года) данные, полученные в ходе изучения общественного мнения, используются при проведении брифингов, пресс-конференций, семинаров и других мероприятий, направленных на повышение эффективности оперативно-служебной деятельности, а также при подготовке отчетов перед законодательными органами государственной власти субъектов РФ, представительными органами муниципальных образований и населением через СМИ. Думается, что использование результатов изучения мнения населения имеет важное практическое значение. И в связи с этим, предписания приказа 1997 года следует взять на вооружение. Практическое использование полученных в ходе мониторинга данных целесообразно расширить вполне конкретными мероприятиями по подготовке и принятию управленческих решений, составлению планов работы, аналитических материалов. А также, что немаловажно – в образовательном процессе и научно-исследовательской деятельности. Не исключено, что данные сферы практического применения результатов изучения общественного мнения под-

¹ Киселев А. К. О полицейском влиянии на общественное сознание в странах Европейского сообщества // Административное право и процесс. 2012. № 6. С. 53.

падают под обозначенную в приказе формулировку «других мероприятий, направленных на повышение эффективности оперативно-служебной деятельности». Однако подобная детализация упрощает процесс применения и делает реализацию на практике полученных данных более наглядной. Кроме того, интерес данные мониторинга представляют для организации и проведения занятий по профессиональной и служебной подготовке в отделах морально-психологического обеспечения и инспекциях по личному составу.

В заключении отметим, что имеющийся опыт в изучении мнения населения о деятельности полиции следует учитывать в нынешней деятельности. Применение на практике полученных результатов мониторинга является важным и необходимым этапом всего исследования.

© Гайдай М. К.

УДК 343.917

Аренова Лейла Климентьевна – доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики юридического факультета Карагандинского государственного университета имени Е. А. Букетова, кандидат юридических наук (Республика Казахстан, г. Караганда);

Набиева Екатерина Александровна – магистрант Института послевузовского образования Карагандинской академии МВД Республики Казахстан имени Б. Бейсенова, капитан полиции (Республика Казахстан, г. Караганда)

ЛИЧНОСТЬ ЛИЦА, СОВЕРШИВШЕГО АКТ ТЕРРОРИЗМА

Феномен личности преступника, как важная составляющая преступного деяния, исследуется на протяжении последних десятилетий в различных научных направлениях, как правового, так и социально-гуманитарного цикла в целом.

В научных подходах существуют многочисленные определения понятия и типологии личности преступника. Следует отметить, что субъект преступления традиционно изучается не только циклом уголовно-правового, процессуального, криминалистического, криминологического,

но и психологического направления, то есть посредством интегрированных знаний.

«Психология определяет личность с позиции и в связи с психической деятельностью. В социологии личность – это определенная форма общественных отношений, а в юриспруденции – лишь носитель определенных прав и юридических обязанностей»¹.

С позиций криминологической науки, преступник – это личность, совершившая преступление и обладающая определенной совокупностью социальных свойств, связей, отношений.

В криминалистической науке личность преступника рассматривается как центральный элемент криминалистической характеристики преступлений, и понимается, как установление криминалистически значимой информации о преступнике, жертве преступления, а также обвиняемом, потерпевшем и других участниках процесса расследования, включающей в себя сведения о присущих им анатомических, биологических, психологических и социальных свойствах, которые необходимы для идентификации личности, решения тактических задач и установления фактической картины события преступления в процессе его раскрытия и расследования, а также использования в целях осуществления криминалистической профилактики.²

Нормы действующего уголовного законодательства Республики Казахстан определяют личность преступника как субъект преступления, имеющий соответствующий деянию набор социальных и психофизиологических свойств, общественных связей, отношений, способствующих совершению преступного деяния.

Следует учитывать, что в зависимости от типа совершенного преступного деяния, личность преступника будет обладать набором специфичных признаков, имеющих конкретные мотивы и преследующих определенные цели.

В связи с этим, к отдельной группе преступников надлежит отнести лиц, совершивших акт терроризма, то есть террористов.

В Законе Республики Казахстан «О противодействии терроризму» законодатель дает определение террористу как лицу, участвующему в террористической деятельности³ (Закон РК «О противодействии терроризму»).

При этом под актом терроризма понимается «совершение или угроза совершения взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения

¹ Криминология: учебник / Е. О. Алауханов. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2013.

² Образцов В. А. Учение о криминалистической характеристике преступлений // Криминалистика. М., 1995. С. 41.

³ Закон Республики Казахстан «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2018 г.

населения либо оказания воздействия на принятие решений государственными органами Республики Казахстан, иностранными государствами или международными организациями, а также посягательство на жизнь человека, совершенное в тех же целях, а равно посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность»¹.

Вопрос изучения личности террориста занимает значительное место в современной науке террологии. Научные исследования психологических и социальных особенностей личности способствуют своевременному предотвращению террористических актов.

В этой связи, все большее распространение получает один из ведущих психолого-криминалистических методов психологического профилирования, как формы интегрирующих психологических познаний в криминалистическую науку.

Психологический портрет или профиль преступника это психолого - криминалистический метод и результат познания криминального события, ориентированный на выявление комплекса сведений об индивидуальных признаках и особенностях личности субъекта преступления, проявившихся в совокупности обстоятельств и следах преступной деятельности, где лицо описывается в терминах его устойчивого психологического и гражданского состояния².

Б. В. Савинков, как одна из неоднозначных личностей в российской истории, являясь руководителем Боевой организации эсеров, готовивших и осуществлявший множество террористических актов в предреволюционной России, фактически выступавший основоположником теории террора, выделял четыре основных типа террориста. Эти типы в определенной мере соотносятся с четырьмя типами темперамента. В то же время, они весьма специфичны в силу особенности террористической деятельности и исторического аспекта³.

Различные психологические исследования классифицируют преступников-террористов на: «организаторы-вдохновители», «обеспеченцы», «исполнители», где внутри каждой из представленных типов личности террориста осуществляется деление на дополнительные подгруппы.

По нашему мнению, в современных условиях изменения мировой геополитики, а также основной угрозы, в качестве которой выступает международный терроризм под маскировкой ислама, можно условно выделить пять основных поколений исламских нетрадиционных религиозных конфессий, в связи с их законодательно запрещенной деятельностью в РК, что

¹ Закон Республики Казахстан «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2018 г.

² Анфиногенов А. И. Психологический портрет преступника, его разработка в процессе расследования преступления // Электронный ресурс: www.dslib.net.

³ Савинков Б. В. Избранное. М.: Политиздат, 1990. С. 169–171.

значительно отличает их от такого рода организаций иного происхождения, а именно:

- 1 поколение – так называемые египетские «Братья мусульмане» и сформированная на их основе сеть филиалов в ряде мусульманских стран, но придерживающихся их идеологии;

- 2 поколение – религиозные объединения, сформированные в результате пропаганды идей так называемой «исламской революции», например, «Хизбаллах»;

- 3 поколение – религиозные объединения деструктивного характера, сформировавшиеся в ходе развития военных действий в Афганистане, например, «Талибан»;

- 4 поколение – наиболее многочисленное, распространенное и криминально активное, что вызывает практический и теоретический интерес, сеть псевдоисламских групп, находящихся под идеологическим контролем и финансированием, ранее существовавшей Аль-Каеды, а ныне ДАИШ (ИГИЛ) или Джебхат ан-Нусра;

- 5 поколение – новообразованные и современные течения и группы по типу «Таблиги Джамаат».¹

На наш взгляд, личность преступника-террориста составляет тип так называемого религиозно-идеологического преступника, в основе мотивации его поведения лежит определенная идея, в том числе и иррационального характера.

Анализ, основанный на практической деятельности, позволяет выделить классификацию лиц, причастных к совершению актов терроризма:

- фанатично-криминальные адепты;
- психологически нестабильные адепты;
- веронеосознанные адепты.

Лица, обладающие деструктивной религиозной активностью характеризуются как фанатично-криминальные и способные на насильственные действия, как реакцию на несогласие или сомнение в вопросах проповедуемых идей и составляют 46 % от общего числа лиц, привлеченных к уголовной ответственности за попытку совершения акта терроризма. Для рассматриваемой категории лиц характерна религиозная, национальная нетерпимость, устойчивая связь между противоправным поведением в фанатичной форме и совершением действий преступного характера, то есть стойкая мотивация на совершение преступлений².

Отличительными особенностями данного типа личности выступают фанатично-криминальные действия, направленные на проявление нетерпимости и антипатии к окружающему социуму, конституционному строю и государственной власти, представителям национальных и религиозных

¹ Кубеев Е. К., Ганчевский Б. Г., Аренова Л. К. и др. Криминальное поведение: диагностика и исследование: учебник. Караганда: Изд-во КарГУ, 2013. С. 348.

² По материалам практической деятельности КУИС МВД РК.

меньшинств, игнорировании этических и культурных норм поведения в обществе, а также активном препятствовании деятельности органов внутренних дел.

При изучении личности преступника-террориста можно обозначить следующие его характерные черты: отсутствие системы ценностей, морально-нравственный регресс, правовой нигилизм, искаженное понимание действительности, отсутствие привязанностей к наследию своего народа, хитрость, коварство, жестокость, изворотливость. Преступления, совершенные фанатично-криминальными адептами, зачастую отличаются продуманностью, наличием определённой цели и умысла, применением активных мер по созданию условий для сокрытия факта подготовки акта терроризма.

Данную категорию преступников можно разделить на две подгруппы. Первую составляют лица, для которых вопрос вероисповедания важен как способ достижения желаемого и средство совершения преступлений путем препарирования человеческими мыслями, решениями и действиями, для длительного пребывания в криминальной среде. Вторая категория включает адептов, уверовавших, однако, стремящихся получать определённую материально-финансовую выгоду в процессе криминальной религиозной деятельности, сознательно допускающих деструкцию религиозного характера, склонных к поддержанию ритуалов и обрядов, культовых действий и традиций, проявляющих активный интерес к данной деструктивной конфессии или культу.

Психологически нестабильные адепты составляют 89 % от общего числа всех преступников-террористов. Для этой категории преступников-адептов нет стойких связей между совершением преступления и какой-либо формой религиозности. Криминальное поведение данной категории осужденных носит спонтанный и противоречивый характер и отличается непоследовательностью, что естественно сказывается на их статусе среди других адептов. Зачастую их поведение связано с отвержением или поддержкой нетрадиционных религиозно-культовых устоев и традиций, а также демонстративным поддержанием лидеров конфессии или культа с деструктивной направленностью или напротив, представителей государственной власти и правоохранительных органов¹.

При раскрытии, расследовании актов терроризма такая категория преступников-террористов существенно затрудняет деятельность следственных органов отсутствием последовательности, структурности поведения указанных лиц. Примечательно, что неустойчивость и неуравновешенность характера проявляется не только в среде террористической организации, но и при выполнении какой-либо иной деятельности.

¹ По материалам практической деятельности КУИС МВД РК.

Веронеосознанные преступники-адепты составляют 5,3 % среди всех адептов, совершивших попытки террористических актов. Для данного типа преступников характерны отсутствие восприятия личностной критики, раздражительность, неуравновешенность, мнительность, завышенная самооценка, резкость и нестабильность в общении, быстрая психическая и эмоциональная возбудимость, а также неадекватные реакции¹.

Исследования личности преступника-террориста в научном сообществе выделяют значительное место. Анализируя труды видных ученых, специализирующихся на данном вопросе и используя свой практический опыт, делает очевидным тот факт, что существуют определенные личностные черты, которыми отличается преступник-террорист.

Так, лица, совершившие акт терроризма, различны по культуре и традициям, принятым в семье и обществе, национальности и расе, социальному классу и интеллектуальному уровню. Вместе с тем, испытав трагичность жизненных ситуаций, трудность в достижении поставленных жизненных задач, оказавшись во власти страха и отчаяния, человек стремится найти панацею от жизненных трудностей, которая ему представляется во вступлении в религиозную общину, в том числе деструктивного толка и проникновении религиозной идеей.

Характерной чертой лиц, состоящих в деструктивном религиозном течении террористической организации псевдорелигиозного толка, является так называемая «избранность». В условия жестких требований террористической группировки о беспрекословном подчинении и тем самым отрицания социума, у человека происходит преобразование образа жизни в тайный, то есть приобщения его как отдельной личности в референтную группу.

Замечено, что преступники-террористы чаще характеризуются как агрессивные параноики, проявляющие склонность к:

- индивидуализму, эгоизму и эгоцентризму, ведущим к отрицанию общепринятых правил и норм жизни;
- неспособности думать системно и последовательно, преувеличивая значение ожидаемого результата от террористического акта;
- жестокости и немотивированной агрессивности по отношению к окружающим и безразличию к судьбе невинных людей;
- слабым социальным контактам, слабому интегрированию в обществе и слепой вере в проводимую политику террористической организации, членами которой они являются;
- склонность к самовлюбленности, авантюризму и любви к сильным ощущениям;
- системному наблюдению сцен насилия и презрительного отношения к смерти².

¹ По материалам практической деятельности КУИС МВД РК.

² Кубеев Е. К., Ганчевский Б. Г., Аренова Л. К. и др. Указ. соч.

Данные факты можно объяснить стремлением человека делить людей на «своих» и «чужих», таким образом кого-то относя к числу своих друзей, а кого-то к недругам, и это стремление выступит итогом его усилий в защиту своего чувства самоидентичности.

Таким образом, на наш взгляд, характерной личностной чертой террориста, религиозного экстремиста является его острая потребность приобщения к преступной группе лиц, имеющих такие же проблемы самоидентификации. При этом важным моментом является то, что перед тем как стать террористом либо религиозным экстремистом человек проходит через этапы апатии и других форм социальной дезадаптации.

С научных и практических позиций, попытка сформулировать процесс формирования террориста или религиозного экстремиста предпринял Е. Шоу. Он сделал вывод, что террористы это люди, которые еще в детстве имеют проблемы с самооценкой, и определил четыре фактора, которые приводят человека к терроризму: ранняя социализация; нарцисстичные нарушения; конфликтные ситуации, особенно с полицией; личные связи с членами террористических организаций».

Для террориста выход из организации связан с потерей его самоидентичности, преступник-террорист отождествляет себя как часть единой группы.

С одной стороны, покинуть организацию не предоставляется возможным ввиду заниженной самооценки, вызванной чувством бессилия и страха перед режимом организации, с другой стороны, любые критические действия и высказывания в адрес группы воспринимается им на личный счет, поэтому каждая успешная террористическая акция только увеличивает групповую сплоченность. Это необходимо учитывать при борьбе с террористическими, религиозно-экстремистскими и сепаратистскими организациями. В большинстве своем лица, входящие в террористические, религиозно-экстремистские организации, разделяют ее идеологию, не подвергая критичности навязываемой идеологии и, в соответствии с ней, обладают готовностью к немедленным преступным действиям, не задумываясь об общественной опасности их последствий.

В этой связи противодействие терроризму, религиозному экстремизму как идеологической основе террора должно производиться не только силовыми, но и интеллектуальными, и психологическими методами, а также превентивными мерами.

Значительным подспорьем в этом могут выступать неправительственные организации. Квалифицированные религиоведы, психологи и правоведы, входящие в состав НПО, могут взять под патронаж отдельные семьи террористов, для проведения адресной работы. Вместе с тем, в данном вопросе важная финансовая поддержка государства. Стоит заметить, что данные меры будут эффективны на раннем этапе нахождения человека в террористической группе.

Возвращаясь к определению личности лица, совершившего акт терроризма, необходимо выделить тип преступника-террориста, осуществляющего общественно опасное деяние путем совершения криминального суицида.

Например, совершение суицида посредством самоподрыва или подготовка взрывного устройства, планирование акта терроризма мотивом действия которого стали религиозные причины, политические, идеологические и пр.

Анализ личности террористов-смертников позволяет сделать вывод о том, что данный тип религиозно-идеологического преступника обладает личностными особенностями, которые имеют первостепенное мотивационное значение. Такие особенности носят ярко выраженный психологический феномен стремления к смерти, что оказывает влияние на его психологическое и психическое здоровье, трансформируя личность человека, запуская процессы личностной деградации¹.

Необходимо отметить, что мотивация терроризма имеет специфическую психологическую черту, а именно сознательную либо неосознаваемую потребность в суициде как террористы-смертники. Причины криминального суицида террористов, религиозных экстремистов представляют собой психологический феномен.

Анализ практической деятельности позволяет классифицировать совершение террористического суицида на следующие виды:

- самообман и уход от реальности, мнимая безысходность, избегание ответственности за собственную жизнь и принятие решений, где особую роль играет идеологический аспект;
- фанатизм, который начинает преобладать в иррациональном мышлении;
- искажение реальности окружающего мира, вызванное психофизиологическими причинами (болезненные состояния и расстройства организма человека);
- быстрого удовлетворения завышенных потребностей в материально-финансовом благосостоянии.

По нашему мнению, суицидальный мотив террориста, имеет глубокую психологическую причину – некрофилию, то есть устойчивое влечение к смерти.

Желая обрести вечную, комфортную жизнь террорист-смертник совершает акт терроризма путем совершения криминального суицида, при этом сам акт самоуничтожения должен носить публичный характер, тем самым обеспечивая себе «жизнь в страхе других людей».

Тип преступной личности, склонный к совершению криминального суицида, избирает преступления террористической и религиозно-экстремистской направленности в связи с набором личностных установок

¹ По материалам практической деятельности КУИС МВД РК.

и качеств, при этом неудачные попытки террористического суицида способом самоуничтожения обостряют потребность преступника-террориста в достижении смерти.

Страх и некрофилия отличает преступную личность, в нашем случае террориста-смертника, от других типов личности преступника по ряду особенностей:

– публичная демонстрация смерти, которая способна вызвать в человеческом обществе такое же состояние страха, как базового инстинкта самосохранения и паники;

– перекладывание субъективной ответственности не на внутренние, а на внешние причины, относящиеся к социальным аспектам и, связанные с интересами религии, политики, нации, этноса и пр.

Таким образом, личность преступника, совершившего акт терроризма, обладает специфическими личностными качествами и чертами, по своим психолого-криминалистическим особенностям отлична от иных типов криминальных типов преступников, а именно устойчивые психологические и психические нарушения, нарушение социальной адаптации, нарушение самоидентичности личности и пр.

По нашему мнению, противодействие терроризму, в первую очередь, требует использования психолого-криминалистических методов, в выявлении, раскрытии и расследовании рассматриваемого вида общественно опасного деяния, что позволяет диагностировать тип преступника-террориста и с учетом этого разработать алгоритм психолого-коррекционной работы с данным типом личности преступника.

© Аренова Л.К.

© Набиева Е. А.

УДК 342 (575.3) «1929»

Алимардонов Манучехр Усмонович – начальник кафедры организации управления правоохранительной деятельностью факультета № 1 Академии МВД Республики Таджикистан, кандидат исторических наук, майор милиции (Республика Таджикистан, г. Душанбе)

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ОБРАЗОВАНИЯ ТАДЖИКСКОЙ ССР

Распад Российской империи и образование Советской России открыли новую страницу в национально-государственном развитии российских наций и народов. Провозглашение большевиками права народов на само-

определение позволило одним народам образовать самостоятельные государства и отделиться от России, другим – возродить утраченную государственность, а третьим – впервые обрести государственность.

Таджикский народ, обладающий богатейшей историей и культурой, с распадом государства Саманидов в начале XI века и до национально-территориального размежевания Средней Азии, проведенного в 1924 году, не обладал единой централизованной государственностью. Именно благодаря размежеванию была возрождена таджикская государственность в Средней Азии.

Однако при подготовке и проведении национально-территориального размежевания Средней Азии были допущены грубейшие нарушения национальных прав таджиков, исконно таджикские города, в том числе Самарканд, Бухара и др., остались за пределами Таджикистана. Более того, по итогам размежевания была образована Таджикская Автономная Советская Социалистическая Республика в составе Узбекской ССР. Такому грубейшему нарушению национальных прав таджикского народа способствовал ряд факторов, в том числе искусственное снижение численности таджиков, посредством их причисления к узбекам. Для создания самостоятельной союзной республики в составе СССР предусматривалось наличие нескольких признаков, таких как: компактное проживание в определенной территории, наличие внешних границ, а также численность свыше одного миллиона человек.

31 марта 1929 года Исполнительное бюро ЦК КП (б) Узбекистана приняло Постановление «О передаче Ходжентского округа ТАССР» (имелась в виду Таджикская АССР – А. М.).

Незадолго до принятия вышеприведенного постановления, 16 марта 1929 г. Исполнительное бюро Ура-Тюбинского, вилюйского комитета партии обсудило телеграмму Таджикского обкома о присоединении Ходжентского округа к Таджикистану. В апреле 1929 г. состоялись II окружной съезд Советов Ходжентского округа и II съезд Советов Таджикской АССР, который, рассмотрев вопрос о вхождении Ходжентского округа в состав Таджикской республики, обратился к III съезду Советов Узбекской ССР с просьбой утвердить данное решение. Съезд отметил, что включение в состав Таджикской АССР экономически более мощного Ходжентского округа, «укрепит республику и будет содействовать ее быстрому развитию»¹.

С присоединением Ходжентского округа Таджикская АССР достигла миллионного населения и стала обладать всеми необходимыми признаками для преобразования или как тогда было принято говорить «трансформации» в «самостоятельную союзную республику».

При этом немаловажно отметить, что в 50-е годы прошлого века отечественный ученый С. А. Раджабов в своей монографии ошибочно утверждал, что с «присоединением Ходжентского округа был завершен процесс

¹ Раджабов С. А. В. И. Ленин и советская национальная государственность. Душанбе, 1957. С. 434.

объединения таджикских земель в едином национальном Советском государстве»¹. Единое национальное советское таджикское государство, по сути, так и не было образовано, так как большая часть этнических таджиков Средней Азии оказалась за пределами Таджикистана.

Следует отметить, что государственные и партийные работники Таджикистана с первых дней существования Таджикской АССР требовали создания «самостоятельной союзной республики». Так, в конце 1928 года 27 таджикских партийных работников обратились с письмом в Политбюро ЦК РК (б) по вопросу «О национальном размежевании в Средней Азии»².

В данном письме в частности говорилось «... в Средней Азии, ввиду целого ряда условий, не все республики росли и укрепились одинаково. Точно также, по тем же причинам, не все национальности при размежевании народов Средней Азии получили в равной степени государственное оформление»³. Таджикские партработники считали, что «следовало не распылять центр тяжести работы правительства на все таджикские районы, а сосредоточиться на районах, где оперировало басмачество»⁴. «Только в связи с этим – наивно полагали таджикские партработники – из 1 245 000 таджикского населения Советской Средней Азии, в состав Таджикской республики были включены при государственном размежевании территории Восточной Бухары и Южного Туркестана (Пенджикент, Истарафшан и Бадахшан), с населением 782 000, в том числе, 553 000 таджиков... остальное количество таджиков – 740 000 временно были оставлены в пределах Узбекистана до момента, благоприятствующего дальнейшему государственному оформлению таджиков в Средней Азии»⁵.

«Присоединение, – далее говорилось в письме, – оставшихся в пределах Узбекской ССР таджиков к Таджикской АССР должно произойти при выполнении ряда условий на территории Восточной Бухары. В основном, эти условия сводились к следующему: ликвидация гражданских фронтов, создание Советов, государственное оформление республики, восстановление республики и прочее»⁶.

Члены Таджикского обкома сочли, что «...в настоящее время (то есть к 1928 году – А. М.) вполне наступил момент, благоприятствующий присоединению к Таджикской АССР основных таджикских районов, которые были оставлены в Узбекистане» и что «...основные условия и задачи, поставленные перед Таджикской республикой по работе в Восточной Бухаре, целиком и полностью выполнены»⁷. Исходя из этого, таджикские парт-

¹ Раджабов С. А. Таджикская ССР – суверенное советское государство. Сталинабад, 1957. С. 189.

² У истоков истории. К 130-летию со дня рождения Нусратулло Махсума. Душанбе, 2011. С. 128.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 129.

⁵ Там же. С. 130.

⁶ Там же. С. 130.

⁷ Там же. С. 131.

работники требовали «...немедленного присоединение бесспорных округов и районов с преобладающим таджикским населением»¹.

Таковыми округами и районами таджикские партработники считали Ходжентский округ, три района Сурхандарьинского округа, районы Самарканда с городом Самаркандом и бывшее Бухарское бекство и город Бухару. С присоединением вышеуказанных территорий население Таджикской АССР составило бы 1 531 280, в том числе таджиков – 1 068 303².

«В наших руках – говорилось далее в письме – имеются другие более достоверные источники, по которым Национальный состав таджикских и узбекских племен Средней Азии определяется совершенно в ином виде, например процент таджикского населения по военно-демографической переписи на территории бывшего Бухарского правительства (эмирата – А. М.) исчисляется 70 %, то есть, около 2 100 000 человек, и узбеков – около 25 %. По тем же источникам по бывшей Туркесреспублике количество таджикского населения определяется в следующем:

Бывшей Ферганской области – 450 000

Бывшей Самаркандской области – 750 000

Прочих местах Туркесреспублики – 100 000

Итого: В Туркесреспублике 1 300 000.

Таким образом, по этим данным таджикское население Туркестанской и Бухарской республик определено в количестве 3 400 000 человек»³.

В завершение, в письме говорилось, что объединение «неразрывных таджикских округов всей Советской Средней Азии и государственное оформление их в единую республику, безусловно, содействует революционизированию и продвижению советских идей среди огромного большинства таджикского населения сопредельных с Таджикистаном стран Афганистана, Северной Индии, Персии и Западного Китая»⁴.

Таким образом, таджикские партийные работники надеялись не только на объединение всех таджиков советской Средней Азии, но и сопредельных с Таджикистаном стран.

Из содержания вышеуказанного письма следовало, что Москва должна была незамедлительно принять соответствующие меры. Однако в постановлении ЦК КПСС от 15 декабря 1928 года по результатам рассмотрения годового отчета нет и намека о намерении Москвы передать часть территории Узбекистана Таджикистану, не говоря уже о создании новой союзной республики. В данном постановлении лишь говорилось:

«В области обеспечения культурных, национальных и экономических потребностей Таджикистана, ЦК рекомендует правительству УзССР, чтобы они обратили особое внимание на трудовые потребности, непре-

¹ У истоков истории. К 130-летию со дня рождения Нусратулло Махсума. Душанбе, 2011. С. 131.

² Там же. С. 132–133.

³ Там же. С. 135–136.

⁴ Там же. С. 136–137.

рывно оказывали помощь и сотрудничали с тружениками Таджикистана в отношении ускоренного образования и развития сельского хозяйства и более полного удовлетворения культурных потребностей»¹.

К началу 1929 года Москва признала, что Таджикская АССР достаточно оправилась от последствий гражданской войны и способна управлять большими центрами, подобно Ходженту, Самарканду и Бухаре, но выдвинула для этого ряд условий, необходимых для удовлетворения таджикских требований. Во-первых, большинство населения этих городов действительно должны составлять таджики, и, во-вторых, отсутствие экономических причин, препятствующих их передаче Таджикской республике.

Высшему партийному руководству было хорошо известно, что узбекское руководство повлияло на результаты переписи населения 1926 г., используя различные формы давления на таджиков, с целью их «убеждения» регистрироваться узбеками. На наш взгляд, узбекское руководство самостоятельно не осмелилось бы пойти на подобную акцию, без ведома (или даже указания) Центра. Но центральное руководство делало вид, что не причем, однако ее представители в Средней Азии, подобно Алексею Дьякову писали об этом следующее:

«Причина этого (фальсификации результатов переписи – А. М.) состоит в том, что под влиянием секции узбекской партии и некоторых членов советского аппарата, там произошло извращение национальной политики партии советских властей относительно этнических меньшинств в целом и таджиков в частности, извращение, которое выражается в желании к обузбечиванию таджиков любыми возможными средствами. В подтверждение этому мы можем упомянуть следующие факты. Во время переписи 1926 г. значительная часть таджикского населения была зарегистрирована как узбеки. Так, например, в 1920 г. по результатам переписи в городе Самарканде таджиков насчитывалось 44 758, а узбеков только 3301. Согласно переписи 1926 г., численность узбеков составила 43 364, а таджиков всего 10 716. В ряде кишлаков Ходжентского округа, чье население в 1920 г. было зарегистрировано как таджики, например, в Аште, Калача, Акджари, Тоджик и другие, в 1926 г. были зарегистрированы как узбеки. Подобные факты можно привести также по отношению к Фергане, Самарканду и особенно Бухаре»².

Официально считалось, что именно быстрые темпы восстановления народного хозяйства, присоединение Ходжентского округа, увеличение населения и другие факторы создали возможность преобразования Таджикской АССР в союзную республику.

Преобразование Таджикской АССР в союзную республику было неизбежным и решенным на самом верху событием. Однако следовало пред-

¹ Paul Bergne. The birth of Tajikistan. I. B. Tauris. London, 2007. P. 131.

² Там же. P. 132.

ставить это как «горячее желание всего трудового народа». Так, 6 июня 1929 г. политбюро ЦК ВКП (б) рассмотрело вопрос о выделении Таджикской АССР из состава Узбекской ССР и преобразовании ее в союзную республику. 12 июня 1929 г. уже Президиум ЦИК СССР заслушал этот вопрос и постановил:

«Принимая во внимание, что Таджикская автономная республика по своему экономическому, национальному и географическому признакам является совершенно обособленной от Узбекской ССР единицей, считать своевременным, в целях более успешного экономического и культурного развития Таджикистана, постановку вопроса о выделении Таджикской республики из состава Узбекской ССР и о вхождении ее в Союз ССР, как самостоятельной союзной республики»¹.

На местном уровне стали проводиться различные сессии и собрания, чтобы создать общественное мнение. В то время чувство национальной идентичности формировалось лишь у правящей элиты Таджикистана, многие из которых, по сути, были обижены на своих узбекских коллег. Именно нежелание подчиняться своим бывшим соратникам мотивировало их «бороться» за выделение Таджикистана из состава Узбекистана. А. Ходжибаев, А. Мухиддинов и многие другие по несколько раз меняли свою национальную принадлежность, в зависимости от ситуации. Однако среди таджикского руководства были и те, кто с самого начала идентифицировал себя таджиком, в том числе Нусратулло Махсум и Шириншо Шотемур.

Таджикское население издревле идентифицировало себя по месту происхождения и конфессиональной принадлежности, но никак не по этническому признаку. По мнению современных историков и политологов, в досоветский период таджикский элемент населения Средней Азии обладал немногими качествами, необходимыми для рождения национализма или даже формирования национальной идентичности, уже не говоря о нации и национальном государстве. Англоязычный исследователь Эрнст Геллнер в качестве жизненно важного фактора для формирования национализма рассматривает промышленно развитое общество, признаки которого в Средней Азии отсутствовали. По Э. Геллнеру, Таджикская АССР была все еще на аграрной стадии развития, а ее правящая элита, ведавшая тайнами таджикской идентичности, не имела средств широкого распространения национальных идей для развития истинного национализма².

На наш взгляд, хоть таджики еще и не обладали признаками индустриально развитого общества, все же имели признаки этнической общности. По мнению Пола Берна таджики не обладали не только национальными

¹ Фаньян Д. К. К истории советского строительства в Таджикистане (1920–1929 гг.). Сб. док. Сталинабад, 1940. С. 131.

² Ernst Gellner. Nations and Nationalism. Blackwell. Oxford. 2002. P. 66.

признаками, но и были далеки от признаков этнической идентичности, определенных Энтони Смитом¹.

Энтони Смит в качестве признаков этноса определяет: «общее самоназвание, мифы о едином происхождении, исторические воспоминания, принадлежность к определенной территории и один или несколько отличительных элементов культуры»².

Крайне необходимо рассмотреть соответствие таджиков этническим признакам, приведенным Э. Смитом. Общее самоназвание – таджики хоть и назывались по месту происхождения, однако выезжая за пределы своего региона, идентифицировали себя как таджиков. Исторические воспоминания – как древнейший народ мира, таджики обладают богатейшей историей и соответственно имеют большую историческую память. Принадлежность к определенной территории – уже то, что таджики идентифицируют себя по месту происхождения, говорит об их автономности, ареал проживания которых охватывает большую часть Средней Азии. И наконец, таджики являются единственным древнейшим оседло-земледельческим народом Средней Азии. Следовательно, Пол Берн не прав, считая, что таджики не обладали к моменту национально-территориального размежевания признаками этнической общности.

Вернемся к вопросу о преобразовании Таджикской АССР в союзную республику. Как нами было отмечено, после Постановления Президиума ЦИК СССР от 12 июня 1929 г. в Таджикистане на местном уровне стали проводиться различные сессии и собрания. 2 сентября 1929 г. на заседании Исполнительной комиссии ЦК КП (б) Узбекистана были обсуждены организационные мероприятия по вопросу преобразования Таджикской АССР в союзную республику. Более подробно он был рассмотрен на втором объединенном пленуме Таджикского обкома и областной контрольной комиссии компартии (б) Узбекистана 11 сентября 1929 г. В резолюции пленума говорилось: «Пленум отмечает возросшую политическую активность трудящихся масс Таджикистана, выразившуюся в широком движении за выделение Таджикистана в союзную республику»³.

В республике началась подготовка к проведению Третьего Чрезвычайного съезда Советов, на котором и намечалось официальное провозглашение выделения Таджикистана в союзную республику.

Съезд проходил с 15 по 19 октября 1929 г. В его работе приняли участие 386 делегатов, в том числе 59 женщин. Кроме того, было приглашено более 100 человек гостей из других союзных республик⁴.

Первый день съезда был организационным, на котором Нусратулло Махсум был избран председательствующим. 16 октября 1929 г. была при-

¹ Paul Bergne. The birth of Tajikistan. I. B. Tauris. London, 2007. P. 157.

² Antony Smith. The Ethnic Origins of Nations. Blackwell. Oxford. 1986. P. 29–31.

³ Каширина Т. В. Третий Чрезвычайный Всетаджикский съезд Советов Таджикистана. Душанбе, 1989; У истоков истории. К 130-летию со дня рождения Нусратулло Махсума. Душанбе, 2011.

⁴ Каширина Т. В. Указ. соч.

нята Декларация о преобразовании Таджикской АССР в Таджикскую ССР. Декларация по содержанию состояла из предыстории, включавшей комплименты в адрес российского пролетариата, основной части и угрожающего капитализму лозунга (Да здравствует СССР, да здравствует мировая Советская Социалистическая Республика).

В декларации объявлялось:

«1. Верховной волей трудящихся Таджикистан преобразуется из Автономной Советской Социалистической Республики в составе Автономной области Горного Бадахшана и округов: Ходжентского, Ура-Тюбинского, Гиссарского, Гармского, Курган-Тюбинского, Кулябского, Пенджикентского.

2. Добровольно войти в Союз Советских Социалистических Республик на правах полноправного члена и на основах декларации Первого Съезда (советов) Союза Советских Социалистических Республик.

3. Таджикская Советская Социалистическая Республика обеспечивает братское сожительство трудящихся всех населяющих ее национальностей, политический, хозяйственный и культурный рост этих национальностей»¹.

Съезд предложил правительству Таджикистана разработать Конституцию Таджикской ССР и представить ее на рассмотрение сессии ЦИК. Обсудив доклад о хозяйственно-культурном строительстве Таджикистана и перспективах его дальнейшего развития, съезд поставил задачу превращения Таджикистана в важнейшую хлопководческую базу Советского Союза. Иными словами именно превращение Таджикистана в важнейшую хлопководческую базу СССР, 62 года последующего рабского труда женщин, детей и стариков на хлопковых полях были той ценой, которую заплатили таджики Таджикистана за преобразование в «самостоятельную союзную республику».

5 декабря 1929 г. сессия ЦИК СССР постановила распространить действие Договора об образовании СССР на Таджикскую ССР, а VI съезд Советов СССР утвердил это постановление и тем самым окончательно оформил принятие Таджикской ССР в Союз ССР.

В связи с образованием Таджикской ССР Политбюро ЦК ВКП (б) 25 ноября 1929 г. приняло постановление о преобразовании Таджикской областной организации компартии (б) УзССР в Коммунистическую партию (большевиков) Таджикистана, а 10 декабря 1929 г. в соответствии с этим постановлением Исполнительное бюро Таджикского обкома КП (б) Узбекистана переименовало партийную организацию Таджикистана в Коммунистическую партию (большевиков) Таджикистана, а обком партии – в Центральный Комитет КП (б) Таджикистана².

¹ ЦГА Республики Таджикистан. Ф.12, оп.1, д.40, лл.1-2; Antony Smith. The Ethnic Origins of Nations. Blackwell. Oxford. 1986; Ernst Gellner. Nations and Nationalism. Blackwell. Oxford. 2002.

² Очерки истории Коммунистической партии Таджикистана. Душанбе, 1968. Т. 1. С. 180.

Таким образом, преобразованию Таджикской АССР в союзную республику предшествовал ряд факторов. Формально, Таджикской АССР предстояло преодолеть ряд трудностей для преобразования в союзную республику. Фактически решение о преобразовании республики было принято вышестоящими органами, то есть самой Москвой, а местным органам оставалось лишь это одобрить.

Тем не менее, не следует умалять историческое значение преобразования Таджикской АССР в Таджикскую ССР. Именно факт преобразования в союзную республику послужил правовой основой обретения Таджикистаном государственной независимости после распада СССР.

© Алимардонов М. У.

УДК 343.16:343.123.12 (470)

Хисматуллин Рашит Сагитович – профессор кафедры уголовного права и процесса Института права Башкирского государственного университета, Заслуженный юрист Республики Башкортостан, Почетный судья Верховного Суда Республики Башкортостан, государственный советник юстиции 3-го класса, доктор юридических наук, профессор (г. Уфа)

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАЩИТЫ СУДЕЙ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Обращаясь 1 марта 2018 года с Посланием Федеральному Собранию, Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин подчеркнул: «Мы должны расширить пространство свободы, причем во всех сферах, укреплять институты демократии, быть страной, открытой новым идеям и инициативам.

В основе всего лежит благополучие граждан»¹, – четко и точно акцентировал Президент России.

Полагаю, данные точные, конкретные и справедливые слова и указания Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина в полной мере относятся к реальному и действительному обеспечению защиты прав и свобод человека и гражданина, в полной мере относятся к решению проблем совершенствования государственной защиты, к реаль-

¹ Российская газета. 2018. 2 марта. № 46. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.03.2018).

ной, действительной, выполнимой государственной защите судей и должностных лиц правоохранительных органов.

Известно, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». В России «признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина».

Согласно Уставу Организации Объединенных Наций, подписанного 26 июня 1945 года и вступившего в силу 24 октября 1945 года, «Организация Объединенных Наций содействует

с) Всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка, религии»¹ и (добавлю – Р. Х.) возраста.

Хотелось бы остановиться на нескольких аспектах –

1. Основным важным Федеральным законом в области государственной охраны и защиты жизни, здоровья и имущества судей и должностных лиц правоохранительных органов является Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ (в ред. Федерального закона от 1 июля 2017 г.) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

В соответствии с данным Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных органов» для обеспечения государственной защиты жизни и здоровья защищаемых лиц и сохранности их имущества могут применяться с учетом конкретных обстоятельств, следующие меры безопасности:

- 1) личная охрана, охрана жилища и имущества;
- 2) выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности;
- 3) временное помещение в безопасное место;
- 4) обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах;
- 5) перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы;
- 6) переселение на другое место жительства;
- 7) замена документов, изменение внешности – семь видов мер безопасности (статья 5 Федерального закона).

Как известно, в соответствии с Уголовно-процессуальным законом Российской Федерации при наличии угрозы совершения насилия и других преступных действий в отношении потерпевшего, свидетеля или их близких лиц допускаются по письменному заявлению указанных лиц контроль и запись телефонных и иных переговоров, а при отсутствии такого заявле-

¹ Устав Организации Объединенных Наций, подписанный 26 июня 1945 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. М.: Издательство НОРМА, 2000. С. 38.

ния – указанные следственные действия допускаются на основании судебного решения (ч. 2 ст. 186 УПК РФ).

Считаю, что жизнь, здоровье и имущество судьи, должностных лиц правоохранительных органов и близких им лиц не должны быть менее защищены государством, чем жизнь, здоровье и имущество потерпевшего или свидетеля по делу либо их близких лиц.

Поэтому, в целях совершенствования государственной защиты судей и должностных лиц правоохранительных органов, всестороннего, полного обеспечения мер безопасности и защиты судей и должностных лиц правоохранительных органов, считаю необходимым дополнить ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» пунктом 8 и частями второй и третьей статью 5 в следующей редакции:

«Статья 5. Виды мер безопасности

Дополнить пунктом – 8) контроль и запись телефонных и иных переговоров, проведение фотографирования, аудио- и (или) видеозаписи, киносъемки при осуществлении мер безопасности в отношении защищаемых лиц».

Дополнить частью 2 статью 5:

«Для обеспечения защиты жизни и здоровья защищаемых лиц и сохранности их имущества меры безопасности, в случае необходимости, могут быть приняты до, в течение и после производства предварительного расследования или судебного разбирательства».

Дополнить частью 3 статью 5:

«С учетом характера и степени опасности для жизни и здоровья защищаемых лиц и сохранности их имущества могут быть приняты и другие меры безопасности, не противоречащие настоящему Федеральному закону и иным законам Российской Федерации».

3. В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 20 апреля 1995 года №45-ФЗ (в ред. Федерального закона от 1 июля 2017 года) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» государственной защите подлежат:

1) судьи;...

3) следователи;

4) лица, производящие дознание;

.....

6) сотрудники федеральных органов внутренних дел;

.....

13) близкие лиц, перечисленных в данной статье 2 Федерального закона.

К понятию «близкие» лиц, подлежащих государственной защите, данный Федеральный закон «О государственной защите ...» относит "«близких родственников» и «иных лиц», на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство с целью воспрепятствовать законной

деятельности" (например, судей, должностных лиц правоохранительных органов (статья 1 ФЗ).

Между тем, Уголовно-процессуальный закон Российской Федерации к понятию «близкие лица» относит «иных», за исключением близких родственников и родственников, лиц, состоящих в свойстве (например, с судьей, со следователем – Р.Х.), а также лиц, жизнь, здоровье и благополучие которых дороги (например, судье, следователю – Р.Х.) в силу сложившихся личных отношений» (пункт 3 статьи 5 УПК).

Поэтому, учитывая наличие некоторых неточностей и противоречий в определении понятия «близкие» лица по рассматриваемому нами Федеральному закону «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» № 45-ФЗ, по Уголовно-процессуальному и Гражданскому процессуальному кодексам Российской Федерации, считаю необходимым внести изменения и дополнения в Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» № 45-ФЗ (в ред. Федерального закона от 1 июля 2017 года) и изложить более точно в соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации понятие «близкие» лиц, подлежащих государственной защите.

Совершенствование современного российского законодательства в исследуемой нами области государственной и общественной жизни, уверен, обусловит реальное обеспечение безопасности лиц, подлежащих государственной защите.

© Хисматуллин Р. С.

УДК 351.74.078:340.132.83(470)

Григорьев Илья Борисович – эксперт Информационно-аналитического управления, кандидат юридических наук, подполковник полиции (г. Москва)

К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ВЕДОМСТВЕННОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

Положения о необходимости соблюдения личным составом органов внутренних дел Российской Федерации требований законности находят своё отражение практически во всех нормативных актах МВД России, регламентирующих реализацию полицией основных направлений ее деятельности, предусмотренных статьей 2 Федерального закона «О полиции» (за-

щита личности, общества, государства от противоправных посягательств¹; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений²; выявление и раскрытие преступлений³; производство дознания по уголовным делам⁴; розыск лиц⁵; производство по делам об админи-

¹ Указанная функция реализована фактически в каждом положении о территориальном органе МВД России на региональном уровне, в Типовом положении об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, утвержденном приказом МВД России от 1 сентября 2017 г. № 690 и целом ряде других ведомственных нормативных правовых актов, изданных в целях реализации требований федерального законодательства и обеспечения требований законности в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

² Данное направление отнесено к числу показателей, по которым производится оценка деятельности территориального органа МВД России в соответствии с требованиями Инструкции по оценке деятельности управлений на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте, министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», а также закреплено в качестве базового в Типовых положениях о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства, утвержденных приказом МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156, и целом ряде иных ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность тех или иных служб и (или) подразделений системы МВД России (см., например, приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (зарегистрирован в Минюсте России 19 марта 2013 г., рег. № 27763) и др.).

³ Указанное направление деятельности закреплено, например, в Типовом положении о подразделении экономической безопасности и противодействия коррупции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне, утвержденном приказом МВД России от 6 июня 2017 г. № 363, а также фактически во всех положениях о подразделениях в системе МВД России, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность (указаны в Перечне, утвержденном приказом МВД России от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России» (зарегистрирован в Минюсте России 25 июля 2012 г., рег. № 25005).

⁴ Данное направление закреплено в Типовом положении об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, утвержденном приказом МВД России от 1 сентября 2017 г. № 690 и целом ряде других ведомственных нормативных правовых актов, изданных в целях реализации требований федерального законодательства и обеспечения требований законности в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Вместе с тем отметим, что согласно решению коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 26 апреля 2017 г. № 2км/2 «О состоянии и организации работы подразделений дознания, в том числе по раскрытию преступлений, предварительное следствие по которым необязательно», объявленного приказом МВД России от 17 мая 2017 г. № 294, в настоящее время требуется усиление ведомственного и процессуального контроля за деятельностью подразделений дознания, с учетом анализа типичных ошибок, послуживших поводом для внесения актов прокурорского реагирования, возвращения уголовных дел для дополнительного расследования, прекращения уголовных дел по реабилитирующим основаниям и вынесения судами оправдательных приговоров. При этом руководителям территориальных органов МВД России особое внимание следует обратить на производство дознания по уголовным делам о преступлениях, совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних, а также на исполнение нормативных правовых актов, регламентирующих взаимодействие подразделений органов внутренних дел.

⁵ Например, согласно Типовому положению о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, осуществление розыска лиц и похищенного имущества отнесены к числу полномочий абсолютно всех территориальных органов МВД России на региональном уровне, а координация данного направления деятельности отнесена к числу основных функций и задач ГУУР МВД России (согласно подпунктам 10.33, 10.34, 10.36 Положения о Главном управлении уголовного розыска МВД России, утвержденного приказом МВД России от 11 июля 2011 г. № 823, к числу основных полномочий указанного подразделения центрального аппарата МВД России отнесены организация и осу-

стративных правонарушениях, исполнение административных наказаний¹; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения²; государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц³; осуществление экспертно-криминалистической деятельности)⁴.

Кроме того, указанный тезис следует учитывать и при рассмотрении ведомственных нормативных актов, регламентирующих не только основные направления деятельности полиции, но и отдельные её полномочия, связанные с реализацией функций и решением задач по обеспечению таких аспектов безопасности, как участие в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности⁵, обеспечение безопасности граждан⁶ безопасности и антитеррористической защищенности ведомственных объектов¹ и др.).

ществление розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда, лиц, пропавших без вести, организация и осуществление международного розыска, организация в установленном порядке розыска лиц в случае признания их безвестно отсутствующими либо возбуждения уголовного дела).

¹ См., например, уже указанные в настоящей статье позиции Типовых положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства, утвержденных приказом МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156, а также положения целого ряда иных ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность тех или иных служб и (или) подразделений системы МВД России (см., например, приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (зарегистрирован в Минюсте России 19 марта 2013 г., рег. № 27763) и др.)

² Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» (зарегистрирован в Минюсте России 6 октября 2017 г., регистр. № 48459) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.10.2017. Российская газета. 2017. 13 октября.

³ Согласно Типовому положению о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, указанное направление отнесено к числу полномочий абсолютно всех территориальных органов МВД России на региональном уровне (закреплено во всех положениях о территориальных органах МВД России).

⁴ Данное направление отнесено к числу показателей, по которым производится оценка деятельности территориального органа МВД России в соответствии с требованиями Инструкции по оценке деятельности управлений на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте, министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», а также согласно Типовому положению о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, указанное направление отнесено к числу полномочий абсолютно всех территориальных органов МВД России на региональном уровне (закреплено во всех положениях о территориальных органах МВД России).

⁵ См., например, приказ МВД России от 30 августа 2000 г. № 914 «Об организации участия сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в миротворческих миссиях».

⁶ Согласно Типовому положению о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федера-

Также укажем и на положения изданных в целях реализации требований федерального законодательства и обеспечения требований законности в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации ведомственных нормативных правовых актов, определяющих приоритетные направления деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, либо подводящих итоги деятельности МВД России за определенный период, а также носящих концептуальный характер как в сфере правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в целом, так и в ведомственной нормативной правовой базе по вопросам обеспечения законности, повышения эффективности оперативно-служебной деятельности, в том числе – по вопросам обеспечения собственной безопасности системы МВД России.

Так, с учетом тенденций развития органов внутренних дел на период с 2017 по 2021 год, обусловленных появлением новых криминальных вызовов и повышением потребностей общества в надежности правоохраны, законности, беспристрастности, открытости и публичности деятельности органов внутренних дел, приказом МВД России от 9 января 2017 г. № 1 утверждена Концепция правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на указанный период. При этом соблюдение принципа законности отнесено к числу базовых начал, необходимых для реализации обозначенных в данном документе концептуальных задач правового регулирования и юридического сопровождения деятельности МВД России.²

Следует учитывать, что указанная Концепция ставит своей целью достижение более совершенного, основанного на использовании высоких технологий уровня правового регулирования и юридического сопровождения деятельности МВД России, позволяющего эффективно осуществлять оперативно-служебную деятельность, а также своевременно реагировать правовыми средствами на динамично меняющиеся общественные отношения в сфере внутренних дел, что, безусловно, по мнению автора, будет способствовать, в том числе повышению уровня законности в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, а также повышению

ции от 21 декабря 2016 г. № 699, указанное направление отнесено к числу полномочий абсолютно всех территориальных органов МВД России на региональном уровне (закреплено во всех положениях о территориальных органах МВД России).

¹ См., например, Инструкцию по обеспечению инженерно-технической укреплённости и повышению уровня антитеррористической защищённости объектов органов внутренних дел Российской Федерации от преступных посягательств, утвержденную приказом МВД России от 31 декабря 2014 г. № 1152 «Об обеспечении безопасности объектов органов внутренних дел Российской Федерации от преступных посягательств».

² Об утверждении Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год: приказ МВД России от 9 января 2017 г. № 1 // Документ опубликован не был.

правовой защищенности системы МВД России в целом, обеспечению ее «юридической безопасности»¹.

Кроме того, в Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации отмечается еще значительное количество несистематизированного нормативного материала, регламентирующего сферу внутренних дел, наличие в нормах отдельных противоречий, вызывающих трудности в надлежащем правоприменении. При этом требуют определения своего места в систематизированном учете акты, вносящие изменения в многочисленные ведомственные нормативные правовые акты. Также остались вопросы в части дальнейшей правовой регламентации деятельности органов и организаций в целом по системе МВД России, а также на региональном и районном уровнях.

В этой связи с учетом произошедших структурных изменений в системе правоохранительных органов Российской Федерации Концепцией указано как на необходимость должного разрешения вопросов правового регулирования взаимодействия МВД России с иными правоохранительными органами, так и на необходимость исключения несвойственных функций и передачи их другим федеральным органам исполнительной власти.

Одной из проблем, разрешение которой также следует отнести к вопросам, связанным с повышением эффективности деятельности правоохранительных органов в целом и МВД России, в частности, является прямо указанная в Концепции незавершенность работы по созданию правовых основ реализации полицией законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, должного взаимодействия территориальных органов МВД России с законодательными органами субъектов Российской Федерации по вопросам нормотворческой деятельности.

На обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, по мнению автора, также направлены положения Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, указывающие на необходимость совершенствования юридического сопровождения деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне, системы повышения профессионального уровня специалистов для правовых подразделений органов внутренних дел, и что особенно важно для целей настоящей работы – на повышение эффективности правового контроля как средства укрепления законности в МВД России и обеспече-

¹ Подробнее см.: Григорьев И. Б. О направлениях деятельности подразделений собственной безопасности системы МВД России по обеспечению ее правовой защищенности // Сборник трудов Международной научно-практической конференции «Правовая работа как фактор повышения эффективности деятельности органов правопорядка: проблемы и пути решения» 20 июля 2016 года. М.: ВИПК МВД России, 2016.

ния правомерности управленческих решений, выраженных в правовых актах.

При этом к числу направлений, связанных с укреплением законности в системе МВД России как в рамках деятельности по изданию ведомственных нормативных правовых актов, так и в рамках правовой работы органов внутренних дел Российской Федерации в целом, по мнению автора, следует отнести следующие положения Концепции:

- улучшение качества и полноты проводимых правовых экспертиз;
- повышение эффективности антикоррупционной экспертизы;
- расширение практики проведения иных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (криминологической, научной, педагогической) с привлечением соответствующих специалистов и научных работников;
- улучшение качества правовой работы в системе МВД России в целом и повышение уровня ее научного обеспечения, в том числе путем привлечения ученых и специалистов для решения наиболее сложных задач нормотворческой и правоприменительной практики¹.

Согласно Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 2 января 2013 г. № 1, под собственной безопасностью в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации понимается состояние ее защищенности от угроз деструктивного и дезорганизующего воздействия посредством создания эффективных механизмов противодействия коррупционным и иным противоправным проявлениям, обеспечения инженерно-технической укрепленности и антитеррористической защищенности объектов инфраструктур системы от преступных посягательств, сохранности информационных ресурсов, государственной защиты сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России и их близких, а также принятия оперативных и действенных мер по предотвращению негативных последствий и пресечению факторов угроз².

Согласно пункту 12 Концепции обеспечения собственной безопасности обеспечение собственной безопасности системы МВД России предусматривает двухуровневую систему оценки её состояния:

1 – ведомственный уровень – деятельность руководителей (начальников) органов и подразделений внутренних дел;

2 – специальный уровень – деятельность подразделений собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации.

¹ Концепция правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год.

² Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 2 января 2013 г. № 1 // Документ опубликован не был. Далее – Концепция.

Законность применяемых мер является одним из принципов обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (п. 7.1 Концепции обеспечения собственной безопасности); соблюдение законности отнесено к числу критериев оценки ведомственного уровня обеспечения собственной безопасности, а нарушение законности – к числу внутренних угроз всем уровням системы оценки состояния собственной безопасности (пп.13.8 и 10.10 Концепции обеспечения собственной безопасности соответственно).

Также следует учитывать, что организация контроля за соблюдением законности сотрудниками, гражданскими служащими и работниками системы МВД России при осуществлении ими служебной деятельности, а также создание в служебных коллективах атмосферы нетерпимости к сотрудникам, допускающим нарушения законности, отнесены к числу основных направлений обеспечения собственной безопасности на ведомственном уровне¹.

В этой связи представляется далеко не случайным, что в большинстве ведомственных нормативных правовых актов в качестве основной цели их подготовки указано на обеспечение законности при осуществлении тех или иных функций либо регламентации порядка выполнения органами внутренних дел Российской Федерации отдельных задач, возложенных на них в соответствии с законодательством. При этом данный тезис следует применять как к числу ведомственных, так и межведомственных нормативных правовых актов.

Так, например, в целях обеспечения законности при рассмотрении заявлений, сообщений о преступлениях, а также иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц совместным приказом МВД России, Генпрокуратуры России и Следственного комитета Российской Федерации утверждена соответствующая Инструкция,² а обеспечение законности и обоснованности принятия решений руководителями территориальных органов МВД России, повышение при этом эффективности деятельности территориальных органов МВД России в целом являются причиной (целью) издания приказов МВД России от 1 декабря 2016 г. № 785 «Об организации рассмотрения сообщений об отдельных видах

¹ Пункты 16.2 и 16.5 Концепции соответственно.

² Приказ МВД России № 38, Генпрокуратуры России № 14, СК России № 5 от 16 января 2015 г. «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц» (Зарегистрирован в Минюсте России 20 марта 2015 г., рег. № 36499) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.03.2015, Российская газета. 2015. 30 марта. Также см., например, приказ Генпрокуратуры России № 147, МВД России № 209, ФСБ России № 187, СК России № 23, ФСКН России № 119, ФТС России № 596, ФСИН России № 149, Минобороны России № 196, ФССП России № 110, МЧС России № 154 от 26.03.2014 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях» (Зарегистрирован в Минюсте России 4 августа 2014 г., рег. № 33432) // Российская газета. 2014. 13 августа.

преступлений экономической направленности» и от 26 февраля 2016 г. № 93 «Об организации приема, регистрации и рассмотрения заявлений и иных сообщений о трупах» и др.

По мнению автора, при указании в преамбулах приказов МВД России в качестве цели их подготовки необходимости обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел наблюдается тесная взаимосвязь вопросов неукоснительного соблюдения личным составом органов внутренних дел Российской Федерации требований законодательства и ведомственных нормативных актов с вопросами повышения эффективности деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации в целом, усиления ведомственного контроля или надзора за соблюдением законности при выполнении органами внутренних дел Российской Федерации отдельных задач и осуществлении тех или иных функций, определенных законодательством, а также с вопросами обеспечения собственной безопасности системы Министерства.

Кроме того, полагаем, что при дальнейшем развитии законодательства и ведомственной нормативной базы, регламентирующей деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по обеспечению того или иного вида национальной безопасности, в том числе по указанным выше направлениям, будет все яснее и яснее прослеживаться взаимосвязь вопросов укрепления законности в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации не только с вопросами повышения эффективности деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечения собственной безопасности системы Министерства, но и с вопросами улучшения качества правовой работы в системе МВД России, повышения уровня ее научного обеспечения, обеспечения правовой защищенности системы МВД России, что в совокупности будет способствовать обеспечению безопасности деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти в целом, иных органов государственной власти, а также повышению эффективности обеспечения безопасности государства, обеспечению его «юридической безопасности»¹.

© Григорьев И. Б.

¹ Подробнее см.: Григорьев И. Б., Лялякин Ю. А. «Законность» и «безопасность» как государственно-правовые категории в законодательных и иных нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность органов внутренних дел Российской Федерации: монография. М., 2018.

Емелин Сергей Михайлович – профессор кафедры истории и теории государства и права Уфимского юридического института МВД России, доктор юридических наук (г. Уфа)

**ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОДЫ
ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1941–1945):
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ
И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Великая Отечественная война (1941–1945) является одной из ключевых вех российской истории. Проблематика, связанная с этим периодом, на протяжении многих десятилетий привлекает внимание исследователей.

Среди наименее исследованных в отечественной историографии аспектов, связанных с войной, является деятельность органов внутренних дел. Авторы немногочисленных работ по данной теме, как правило, не выходят за рамки традиционных подходов и оценок. Изучались вопросы борьбы с преступностью и охраны общественного порядка, участие сотрудников в действующей армии, оказание помощи фронту, работа на оккупированных территориях и в освобождаемых местностях, выявление вражеских агентов и провокаторов, деятельность заградотрядов, борьба с дезертирством, мародерством, паникерством. Масса направлений деятельности органов внутренних дел до сих пор остаются неизученными, хотя это имеет непосредственное значение как в плане изучения этого исторического периода, так и обобщения опыта работы в чрезвычайных условиях.

Сегодня перед исторической и правовой наукой стоит задача объективного и детального изучения деятельности органов внутренних дел в военный период, раскрытия выполняемых ими разнообразных функций во всей сложности и противоречивости. Это имеет практическое значение в свете происходящих в правоохранительной системе преобразований, направленных на повышение эффективности оперативно-служебной деятельности, качества выполняемых функций по защите правопорядка и общественной безопасности.

Война изменила характер деятельности всей системы государственной власти, в том числе и правоохранительных органов. На сотрудников подразделений региональных НКВД легла нелегкая задача меньшими силами обеспечить выполнение не только своих прямых профессиональных задач, но и осуществление многих не свойственных для них ранее функций и обязанностей. На органы внутренних дел в этот период были возложены важные и ответственные задачи по широкому спектру общественно-политического, хозяйственного, военного и режимного направлений. Это, прежде всего, вопросы борьбы с беспорядками и безнадзорностью, ор-

ганизации деятельности истребительных батальонов, практические вопросы приема, размещения, охраны и организации оперативного сопровождения деятельности эвакуированных промышленных предприятий и учреждений, а также обустройства прибывающих в их составе работников, обеспечение строго паспортного режима. Подобная разноплановость красноречиво свидетельствует о существенном возрастании роли органов внутренних дел в экстремальных условиях, что, в свою очередь, требует изучения опыта подобной многофункциональной деятельности, ее особенностей и правовой основы.

Прежде всего, необходимо остановиться на роли органов внутренних дел по организации работы по эвакуации, приему и восстановлению промышленных предприятий на новых площадках. Во второй половине 1941–1942 гг. вглубь страны было перебазировано, по разным оценкам, более 2,5 тысяч различных предприятий¹, в том числе более 700 промышленных предприятий были размещены по отдельным республикам и областям уральского региона².

На Южный Урал были эвакуированы, в основном, предприятия машиностроительной, электротехнической, химической, пищевой и легкой промышленности, прибывшие полностью или частично из Украины, Белоруссии, Азербайджана, Ленинграда, Москвы, областей РСФСР. В том числе на территорию Свердловской и Челябинской областей было перебазировано по 200 объектов промышленности, Пермской области – 124, Башкирской АССР – 111, Чкаловской (ныне Оренбургской) области – 70, Удмуртской АССР – 20³.

С прибытием такой массы оборудования полностью менялся ритм жизни региона, огромная нагрузка ложилась на органы исполнительной власти, которым приходилось решать насущные вопросы приема, размещения и ввода в строй оборудования, бытовых и социальных вопросов эвакуированных работников и населения. Кроме того, регионы были очень ограничены во времени, которое отводилось на решение всех указанных вопросов, поскольку растущие потребности в выпуске оборонной продукции диктовали необходимость устранения всех препятствий в развертывании и наращивании производства в самые сжатые сроки.

Руководство данными направлениями деятельности возлагалось на местные партийные и советские органы. Органы внутренних дел занимались охраной железнодорожных станций, вокзалов, других центров массо-

¹ Великая Отечественная война 1941–1945. Энциклопедия. М., 1985. С. 408.

² Вознесенский Н. А. Военная экономика СССР в период Великой Отечественной войны. М., 1948. С. 41; Шверник Н. М. Речь на собрании избирателей г. Свердловска 27 января 1946 г. Иваново, 1946. С. 13.

³ Васильев А. Ф. Промышленность Урала в годы Великой Отечественной войны, 1941–1945. М., 1982. С. 40; История Урала. Пермь, 1977. Т. 2. С. 290; Наумова А. Г. Пермская партийная организация в годы Великой Отечественной войны. Пермь, 1960. С. 168; Очерки истории Удмуртской организации КПСС. Ижевск, 1968. С. 350; Формирование и развитие советского рабочего класса Башкирской АССР. Уфа, 1971. Ч. 1. С. 218–219.

вой эвакуации. В местах погрузки и выгрузки обеспечивался общественный порядок, пресекались кражи эвакуированного имущества и багажа граждан, проверялись документы с целью недопущения возможного проникновения в важные стратегические районы вражеских шпионов и диверсантов, пресечения передвижения уголовного элемента. В этих целях создавались милицейские заслоны и передвижные посты, которые формировались из числа постоянного состава органов НКВД. Буквально с первых же дней войны возникла еще одна проблема, для решения которой активно привлекались органы внутренних дел – поиск и задержание дезертиров и лиц, уклоняющихся от призыва в Красную Армию. Эта проблема сохраняла свою актуальность в течение всего военного периода. Силами органов внутренних дел проведена значительная работа по выявлению, задержанию и передаче заинтересованным ведомствам дезертиров из РККА, а также с промышленных предприятий. В этих целях велся учет движения дезертиров, отслеживались и задерживались как дезертиры-одиночки, так и дезертирские группы. О количестве дезертиров и объеме работы можно увидеть из приведенной таблицы, где представленные сведения охватывают один из ключевых регионов Южного Урала – Башкирскую АССР в 1944–1946 гг.

Таблица № 1

Борьба с дезертирством органами НКВД БАССР в 1944–1946 гг.¹

		Дезертиров из РККА				Дезертиров с предприятий оборонной промышленности			
		числится на начало квартала	поступило за квартал	задержано	остаток на конец квартала	числится на начало квартала	поступило за квартал	задержано	остаток на конец квартала
1944 г.	1 кв.	864/58 ¹	700/48 ¹	254/397 ¹	271	*	*	*	*
	2 кв.	271	175/16 ²	299/532	385	*	*	2573	*
	3 кв.	385	153/12	177/189	184	*	*	5921	*
	4 кв.	184	1025/29	192/374	672	*	*	6216	*
1945 г.	1 кв.	672	286/12	130/210	630	*	*	4182	*
	2 кв.	630	744/6	78/120	1182	*	*	*	*
	3 кв.	1182	*/9			7098 ³	*	428	1021
	4 кв.	4 гр. 9 чел.	*/3	8	183	1021	*	*	1461
1946 г.	1 кв.	183	7	50	140	1461	2329	851	960
	2 кв.	98	*	8	*	960	1566	586	724

¹ Сост. по: ОСФ МВД по РБ. Ф. 11. Оп. 1. Д. 3. Л. 3-4; 24-26, 36, 37, 62, 76, 89; Д. 12. Л. 2, 10, 19-20, 56-57, 92; Д. 35. Л. 4, 30.

- ¹ дезертиров из РККА / уклоняющихся от призыва и мобилизации;
- ² выявлено органами милиции;
- ³ 7098 дезертиров с промышленных предприятий числилось до издания Указа Президиума Верховного Совета СССР от 07.07.1945 г., по которым розыск был прекращен, за исключением отдельных лиц;
- * данных нет

Для обеспечения контроля за массовым передвижением населения, учета трудовых и мобилизационных ресурсов были приняты меры по ужесточению паспортного режима. Всем гражданам было предписано строго соблюдать правила регистрации по месту пребывания, для чего осуществлялась прописка и выписка. Паспортная служба НКВД в своей деятельности руководствовалась Положением о паспортах 1940 года, которое в годы войны было дополнено рядом мер¹. Паспорт стал для граждан страны основным документом, который удостоверял личность предъявителя, а также позволял фиксировать передвижение его обладателя (а для некоторых категорий населения страны, не имеющих паспортов и, соответственно, права на их получение, а также обладателей временных удостоверений, исключал или ограничивал возможности передвижения по стране, трудоустройства, проживания в определенных местностях и т. д.). Это, в свою очередь, оказало положительное влияние на укрепление правопорядка и профилактику преступности. Нарушители паспортной системы, в соответствии с Положением о паспортах, несли уголовную и административную ответственность. В 1942 году была проведена перерегистрация населения в паспортизированных местностях, которая заключалась в сверке имеющихся данных и составлении на каждого гражданина гербового контрольного листа, который приобщался к паспорту. В ходе проведения данных мероприятий было выявлено немало нарушителей, в том числе преступного элемента².

Органы внутренних дел сыграли важную роль в решении комплекса вопросов по обеспечению эвакуации, размещению оборудования и работников, развертыванию производства и дальнейшему наращиванию его объемов. На промышленных предприятиях создавались оперативные группы (либо вводились единичные представители) из числа кадровых сотрудников НКВД, задачей которых было оперативное обеспечение деятельности указанных объектов по всем направлениям. Эти должности в первую очередь вводились на крупных или особо важных оборонных объектах, имеющих стратегическое значение. Кроме того, на таких производствах создавались военизированные пожарные команды (ВПК) НКВД. Данное

¹ Сборник законов СССР. 1940. № 24. Ст. 591.

² Сборник законов СССР. 1940. № 24. Ст. 173.

положение сохранялось до 1946 года, когда конверсия была в целом завершена и производство заработало в ритме мирного времени. В соответствии с постановлением СМ СССР от 21.06.1946 № 1308-585 и приказом МВД СССР № 00712 от 24.07.1946 было проведено сокращение штатов органов внутренних дел, которое коснулось, прежде всего, ВПК НКВД. Так, на территории Башкирской АССР из более 150 предприятий (в том числе из 111 эвакуированных на территорию республики в годы войны) только 4 сохранили пожарные команды НКВД: нефтеперерабатывающий завод № 417 и резиновый завод № 668 (г. Уфа), моторостроительный завод № 26 (г. Черниковск), завод № 850 сельскохозяйственного машиностроения (г. Стерлитамак)¹. Штаты оперативников, обслуживающих производство, также были подвергнуты сокращению.

Участвуя в организации производства органы внутренних дел занимались и вопросами подготовки квалифицированных кадров для нужд промышленности. Исключительно важное значение в годы войны имела система трудовых резервов, которая позволила решить сложнейшие вопросы обеспечения заводов и предприятий рабочими нужных специальностей.

Таблица № 2

Подготовка рабочих в системе трудовых резервов Урала в период Великой Отечественной войны (1941-1945) (тыс. человек)².

Административно-территориальная единица	Подготовлено рабочих
Свердловская область	129,6
Челябинская область	100,6
Пермская область	75,0
Башкирская АССР	40,6
Чкаловская (ныне Оренбургская) область	47,9
Удмуртская АССР	32,3

Важный аспект т. н. «социальной» деятельности НКВД в годы войны состоял в оказании адресной помощи инвалидам войны, семьям фронтовиков и эвакуированным. Об объемах проводимой работы можно судить по следующим архивным данным. На 1 января 1945 года на учете в НКВД

¹ ОСФ МВД по РБ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 56. Б/н.

² Составлено по: Народное хозяйство Свердловской области: стат. сборник. Свердловск, 1956. С. 123; Народное хозяйство Челябинской области: стат. сборник. Челябинск, 1961. С. 129; Народное хозяйство Чкаловской области: стат. сборник. Чкаловск, 1957. С. 111; Народное хозяйство Башкирской АССР: стат. сборник. Уфа, 1967. С. 184; Народное хозяйство Удмуртской АССР: стат. сборник. Ижевск, 1957. С. 93.

Башкирской АССР состояло 6 инвалидов и 394 семьи фронтовиков. Все они были прикреплены к системе Спецторга и обслуживались наравне с оперсоставом. За 1944 год оказана помощь: выделено промтоваров и овощей (по списку). Обеспечено дровами 407 семей, для которых выписано 1024 кбм, в том числе 837 кбм вывезено транспортом ХОЗО 341 семье. Отремонтировано 36 квартир. Выделено и обработано 9,75 га пахотной земли для индивидуальных огородов. Выдано 7,52 тонн семенного картофеля для 400 семей, вывезено 90 тонн урожая картофеля. Оказано денежной помощи через парторганизацию и руководство наркомата 4500 рублей. Силами созданной комиссии от жен фронтовиков произведено бытовое обслуживание 390 семей. Членам семей фронтовиков и эвакуированным семьям, проживающим в районах, помощь оказывалась через начальников РО НКВД. В 1944 году для них было выделено и вспахано 15 га земли под индивидуальный посев картофеля и других овощей, приобретены семена, в порядке подготовки к зиме приобретено и доставлено топливо¹.

Кроме того, органы НКВД координировали работу общественных формирований (Осоюмил, Бригадмил), которые действовали в стране начиная с 1920-х гг., их число к началу войны составляло более 408 тысяч, а в военные годы активно продолжали свою работу².

В соответствии с директивами ГУМ НКВД СССР от 25.02.1943 № 29р535, от 24.01.1944 № 29/р-226³ и от 7.01.1948 № 6/а/79⁴ органы внутренних дел обеспечивали охрану общественного порядка, связанную с предотвращением гибели людей и имущества, во время весенних паводков, а также во время стихийных бедствий⁵.

Органы внутренних дел также обеспечивали контроль за выполнением обязательных решений местных Советов депутатов трудящихся по благоустройству городов и рабочих поселков, следили за надлежащем состоянием домовладений, уличных домовых фонарей, заборов, ворот, водосточных труб, урн для мусора и т. д.⁶ Кроме того, следили за своевременной очисткой тротуаров от снега и посыпкой их песком⁷.

Органы внутренних дел обеспечивали контроль за организацией санитарно-противоэпидемической службы⁸, за проведением очистки и санитарным состоянием территорий пищевых предприятий и рынков⁹, а также за санитарным состоянием мест общественного пользования в городах и населенных пунктах. Причем, указанием ГУМ НКВД СССР от 7.03.1950

¹ ОСФ МВД по РБ. Ф. 11. Оп.1. Д.1. С. 101–103.

² ГА РФ. Ф.9415. Оп.3. Д.778. Л.7-8; Полиция и милиция России: страницы истории. / сост. А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин и др. М., 1995. С. 157–159.

³ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3с. Д. 22. Л. 42.

⁴ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3с. Д. 70. Л. 6.

⁵ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 121. Д. 611. Л. 68–69.

⁶ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3с. Д. 70. Л. 238.

⁷ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3с. Д. 70. Л. 13.

⁸ ГАРФ. Ф.9415. Оп. 3с. Д. 98. Л. 9.

⁹ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3с. Д. 98. Л. 239, 240.

№ 10/А/674 в обязанности начальников горрайотделов, городских и районных отделений милиции вменялись еженедельные проверки санитарного состояния мест массового скопления граждан¹.

Еще с довоенного периода к ведению органов внутренних дел относилась работа по учету и регистрации голубестанций. В начале 1941 года на учете состояло 6 080 голубестанций, 60 008 голубеводов. К началу 1944 года их число уменьшилось и составило 411 станций и 5 057 голубеводов, что связано, во-первых, с призывом голубеводов в Красную Армию, во-вторых, сдачей голубей в воинские части, и в-третьих, уничтожением птиц в период оккупации².

Значительная часть работы органов внутренних дел была связана с обслуживанием спецконтингента, к числу которого относились ссыльные, спецпереселенцы и иностранцы³, а также иностранцев⁴. Эти категории граждан находились под неусыпным наблюдением органов внутренних дел, особое внимание традиционно уделялось исключению свободных контактов с ними советских граждан. Всего в 1941–1944 гг. учтено 75 329 иностранцев, осуществлявших передвижение по территории СССР, причем сюда не входили военнослужащие США и Великобритании, которые не подлежали документированию органами милиции⁵.

Органы внутренних дел обеспечивали контроль за вывешиванием флагов в праздничные дни на обслуживаемой территории, причем несли ответственность за надлежащее состояние данных агитационных предметов. Если флаги находились в ветхом состоянии, а также не снимались после окончания установленного срока, руководители территориальных органов несли персональную ответственность⁶.

Примечательно, что Главное управление милиции неоднократно просило освободить милицию от данных функций⁷, а со своей стороны внимательно следило за использованием милиционеров, предназначенных для несения службы по охране общественного порядка в городах, по назначению.

Таким образом, органы НКВД в военный период решали широкий спектр задач, основная часть которых выходила за рамки традиционных направлений деятельности. Несмотря на существовавшие трудности, а также многочисленные недостатки и упущения в работе органов внутренних дел, их роль как в выполнении непосредственных профессиональных функций по противодействию преступности и охране общественного порядка, так и по всем направлениям хозяйственной, производственной, ад-

¹ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3с. Д. 98. Л. 153.

² ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3с. Д. 12а. Л. 104.

³ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3с. Д. 27. Л. 254.

⁴ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3с. Д. 93. Л. 175–176.

⁵ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3с. Д. 12а. Л. 120.

⁶ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3с. Д. 187. Л. 151.

⁷ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3с. Д. 93. Л. 175–176.

министративной, социальной и культурной жизни страны, трудно переоценить. Поставленные задачи решались, несмотря на все тяготы и особенности военного времени, узость и несовершенство правовой базы, недостаток кадрового состава и многие другие проблемы. Это позволяет говорить об устойчивости функционирования органов внутренних дел, как государственного механизма, в условиях чрезвычайных обстоятельств, доказывает их высокую мобилизационную готовность и способность эффективно осуществлять выполнение возложенных обязанностей.

Современная правоохранительная система переживает период реформирования, который отмечается изменением подходов к ее организации и деятельности. Первый масштабный шаг на этом пути сделан в 2011 году проведением серьезного комплекса мероприятий по коренному обновлению системы. Прошедшие годы позволяют говорить о том, что реформа была успешной. Основная задача – «повышение качества функционирования системы МВД России», достигнута. Реформа была сопряжена с реорганизацией (оптимизацией структуры), повышение качества персонального состава работников (переаттестация и 20-процентное сокращение, существенное повышение довольствия), избавление от части несвойственных функций, отказ от «палочной» системы учета результатов¹.

В самом МВД России, при всей неоднозначности отношения к проведенным преобразованиям, признают их необходимость и своевременность. По словам статс-секретаря – заместителя министра И. Н. Зубова, «закон "О полиции" за прошедшее время показал свою эффективность и повысил качество работы МВД, отражая острую потребность общества в улучшении системы защиты правопорядка. Переименование милиции в полицию не являлось главным достижением этой реформы. «Сегодня можно констатировать, что произошли качественные изменения, появилась высокопрофессиональная полиция, которая действует по новым стандартам, а главным критерием этого является оценка общественного мнения»². Вместе с тем, есть много резервов расширения данной работы, в том числе по базовым направлениям. И основными можно выделить совершенствование зонального контроля, расширение институтов влияния гражданского общества на полицию и улучшение работы с кадрами³.

По мнению вице-президента ассоциации «Регионы XXI век» В. Ю. Ярина, перспектива на будущее у ведомства – не только поправки в действующий закон, но и окончательный уход от так называемой «палочной системы», то есть от цифровых показателей оценки работы полиции. То, что система правоохранения и правопорядка требует дальнейшего совершенствования, сегодня признается всем обществом. Все еще недоста-

¹ <http://pravo.ru/voting/103>.

² <http://www.gosrf.ru/news/22345>.

³ Там же.

точно гласности и открытости в действиях полиции, за ними нет должного контроля со стороны общественных организаций. Устранение этих и других недостатков послужит повышению эффективности работы сотрудников МВД, профилактике рецидивов произвола с их стороны¹.

© Емелин С. М.

УДК 343.148:343.851 (470)

Аминев Фарит Гизарович – профессор кафедры криминалистики Института права Башкирского государственного университета, доктор юридических наук, доцент (г. Уфа)

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРОФИЛАКТИКИ В СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПУТЯХ ИХ РЕШЕНИЯ

В условиях продолжающегося оставаться высоким уровня преступности в Российской Федерации² возрастает необходимость принятия продуманных серьезных мер со стороны государства. Одним из перспективных направлений повышения эффективности борьбы с преступными правонарушениями является обеспечение высокого уровня судебно-экспертного сопровождения раскрытия и расследования преступлений. Данное сопровождение, состоящее из деятельности следователей, дознавателей и иных лиц, имеющих процессуальные полномочия назначать судебные экспертизы; из деятельности руководителей органов внутренних дел, обеспечивающих материально-техническое функционирование экспертно-криминалистических подразделений, имеет свое основное звено – судебно-экспертную деятельность. Судебно-экспертной деятельностью принято считать систему действий (или деятельность) судебного эксперта и руководителя государственной или негосударственной судебно-экспертной организации, иных экспертов из числа сведущих лиц, по организации, производству, научно-методическому и информационному обеспечению судебных экспертиз, выполняемых по поручению лица или органа, ее назначившего³.

¹ <http://www.gosrf.ru/news/22345/>

² В январе - декабре 2017 года в РФ зарегистрировано 2058,5 тыс. преступлений, или на 4,7 % меньше, чем за аналогичный период прошлого года. Раскрыто 1117,8 тыс. преступлений, что на 6,0 % меньше аналогичного показателя за январь – декабрь 2016 года. 866,4 тыс. преступлений остались нераскрытыми в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого. // Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации, в том числе в Крымском федеральном округе за январь – декабрь 2015 года // Состояние преступности [Электронный ресурс]: Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2016. Режим доступа: <https://мвд.рф/reports/item/12167987/>, свободный (дата обращения: 23.03.2018.)

³ Аминев Ф. Г. О некоторых проблемах интеграции научно-методического и организационного обеспечения судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации // Юрист-Правоведь. 2016. № 3. С. 6.

Различным аспектам судебно-экспертной деятельности посвящены труды многих ученых Российской Федерации: Т. В. Аверьяновой, Р. С. Белкина, А. Ф. Волинского, Т. С. Волчецкой, Е. И. Галяшиной, Е. А. Зайцевой, А. М. Зинина, Е. П. Ищенко, Л. Л. Каневского, С. М. Колотушкина, И. М. Комарова, Ю. Г. Корухов, Н. П. Майлис, Г. М. Меретукова, Г. Г. Омелянюка, Ю. К. Орлова, Е. Р. Россинской, С. А. Смирновой, В. А. Снеткова, В. Ф. Статкуса, В. Н. Хрусталева, А. И. Усова, А. А. Эксархопуло, Н. П. Яблокова и других. Вместе с тем вопросам профилактики в судебно-экспертной деятельности до сих пор уделяется неоправданно мало внимания. В настоящее время в теории и практике криминалистики общепризнанной является криминалистическая профилактика в виде деятельности по изучению механизма следового отображения конкретных преступных деяний в разных источниках профилактически значимого характера; в виде исследования особенностей типичных следственных ситуаций профилактического характера и т. д.¹. Это нашло отражение в формировании таких отраслей профилактики, как следственная и оперативно-разыскная профилактика. Полагаем, что необходимо уделить больше внимания развитию еще одного вида профилактической деятельности – экспертной профилактике.

Экспертная профилактика должна изучать закономерности возникновения, обнаружения, собирания, исследования, оценки и использования криминалистически значимой информации об обстоятельствах, способствующих совершению преступлений, полученной в ходе судебно-экспертной деятельности, и разрабатывать специальные средства и методы устранения указанных обстоятельств в целях предупреждения готовящихся преступлений (правонарушений). К сожалению, не все субъекты раскрытия и расследования преступлений обладают знаниями, умениями и навыками использования информации, получаемой в ходе профилактической судебно-экспертной деятельности. Например, следователю необходимо знать, что, если он поставит перед экспертом вопросы по выявлению условий, способствующих совершению преступлений, то может получить значимую для предотвращения преступлений информацию. Так, эксперт-экономист, владея специальными финансово-экономическими знаниями, отвечая на такого рода вопросы², может дать в заключении эксперта профессиональный вывод с подробным анализом всех выявленных им в ходе проведения экспертизы условий, способствующих совершению преступления. После чего следователь (суд) может сделать запрос судебному эксперту о предоставлении ему рекомендаций с изложенными способами уст-

¹ Зудин В. Ф. Криминалистическая профилактика преступлений (концепция, принципы, средства реализации). Воронеж, 1995. С. 6.

² Например: «Какие недостатки в проведении сроков и правил инвентаризации и оформлении ее результатов могли способствовать сокрытию недостачи в бухгалтерском учете?»; «Какие нарушения требований нормативных актов могли способствовать совершению хищений, сокрытию недостачи в регистрах бухгалтерского учета и отчетности?» и др.

ранения описанных условий. Таким образом, разработанные судебным экспертом рекомендации могут использоваться следователем при составлении представления, или частного определения, которое он направит в соответствующую организацию, или учреждение с требованием об устранении выявленных условий, способствующих совершению преступлений.

Полагаем, что последующая профилактическая работа по устранению указанных судебным экспертом условий, способствующих совершению преступлений, минимизирует вероятность совершения преступлений и правонарушений в дальнейшей деятельности проверяемых организаций.

Другим примером экспертной профилактики могут служить диагностические исследования отпечатков пальцев рук на дактилокартах, в ходе которых можно выявить дерматоглифическую информацию, указывающую, например, на наследственную предрасположенность человека к повышенной агрессии¹. Эти данные, представленные экспертом следователю, позволят составить список группы риска, с которой в дальнейшем, следует проводить профилактическую работу в ходе расследования преступления.

Не вдаваясь во все многообразие возможностей внешней профилактики, которая состоит в выявлении, исследовании, передаче информации об условиях, способствующих совершению правонарушений, а также в разработке практических рекомендаций по их устранению и дальнейшему предупреждению, представляется необходимым остановиться на наименее изученном направлении экспертной профилактики – внутренней профилактике.

По нашему мнению, внутренняя экспертная профилактика представляет собой деятельность по выявлению и предупреждению правонарушений судебных экспертов в ходе их экспертной деятельности, а также фактов, потенциально способствующих совершению правонарушения, как внутри судебно-экспертной организации в отношении конкретных работников, так и в отношении судебных экспертов вне судебно-экспертных организаций.

Причинами правонарушений (в виде заведомо ложных заключений эксперта) судебных экспертов являются: подкуп, запугивание, использование служебного положения заинтересованного лица для оказания воздействия на судебного эксперта, невыявление обстоятельств, исключающих участие лица в качестве судебного эксперта (является родственником, потерпевшим, состоит в дружеских или неприязненных отношениях с одной из сторон и т. д.).

¹ Ефремов И. С. Чистикин А. Н., Зороастров О. М., Чистикина Т. А. Особенности дерматоглифики преступников, использование ее в профилактике правонарушений // Криминалистические средства и методы в раскрытии и расследовании преступлений: матер. VI Всерос. науч.-практ. конф. по криминалистике и судебной экспертизе с международным участием, Москва, 4–5 марта 2014 г. М., 2014. С. 187.

Для предотвращения правонарушений в деятельности судебных экспертов можно использовать те же методы, что и в профилактике других должностных правонарушений. Так, из известных мер предупреждения должностных преступлений, разработанных А. Н. Халиковым¹, следует выделить две наиболее значимые для внутренней профилактики нарушений в судебно-экспертной деятельности: специальное реагирование на выявленные обстоятельства, способствующие совершению преступлений, и возможности индивидуальной профилактики в отношении должностных лиц.

В качестве специальных мер реагирования на выявленные обстоятельства, способствующие совершению преступлений, можно предложить:

- правовые (внесение изменений в нормативные правовые акты в части, касающейся судебно-экспертной деятельности);
- научно-методические (внесение дополнений в экспертные методики, исключающие возможности ложной интерпретации результатов исследования и т. д.);
- нравственно-этические (совершенствование кадровой работы с судебными экспертами; постоянный контроль соответствия судебных экспертов требованиям профессиональной этики);
- удаление из единого Реестра судебных экспертов РФ лиц, дающих заведомо ложное заключение эксперта, а также лиц, часто совершающих экспертные ошибки, свидетельством чему могут являться неоднократно проведенные повторные экспертизы с противоположными их экспертизам выводами.

Еще одной достаточно эффективной мерой внутренней профилактики является многие годы практикуемое нами проведение перекрестного рецензирования: эксперты судебно-экспертной организации рецензируют судебные экспертизы своих коллег внутри коллектива, затем производится их открытое обсуждение.

Анализ судебно-экспертной практики показывает, что имеется настоятельная необходимость проведения и индивидуальной профилактической работы с конкретными судебными экспертами. Так, положительное воздействие на судебных экспертов, допустивших правонарушения, оказывает проведение учебно-методических профилактических мероприятий (в форме круглых столов, семинаров с привлечением судей, сотрудников следственных подразделений правоохранительных органов, адвокатов с последующим приемом экзаменов от судебного эксперта).

Кроме того, индивидуальная профилактика предполагает: изучение сотрудниками кадровых подразделений организации (в допустимых для соблюдения прав и свобод граждан пределах) семейного положения, творческих и спортивных увлечений, физического состояния судебного эксперта; проведение бесед психологов с судебными экспертами, входящими в

¹ Халиков А. Н. Теория и практика выявления и расследования должностных преступлений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 14.

группу риска; проведение индивидуальной воспитательной работы руководителя с судебным экспертом и т. д.

Вышеописанными мерами не ограничивается перечень профилактических мероприятий в судебно-экспертной деятельности. В настоящее время проводится дальнейшая разработка научных положений экспертной профилактики, реализация которых будет способствовать обеспечению положительных результатов судебно-экспертной деятельности в судопроизводстве.

© Аминев Ф. Г.

УДК 347.63 (574)

Ладыгина Оксана Александровна – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Карагандинской академии МВД Республики Казахстан имени Б. Бейсенова, магистр юридических наук, подполковник полиции (Республика Казахстан, г. Караганда)

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В 2017 году в Казахстане в среднем доля детей в общем количестве населения составляет 31 %, в городской местности – 28,7 %, в сельской – 33,8 %. Однако по областям эта доля варьирует. Самый низкий удельный вес детей в Костанайской (23 %), Северо-Казахстанской области (24 %) и Павлодарской (25 %) областях, самый высокий – в Южно-Казахстанской области (41 %), Мангистауской (38 %) и Кызылординской (37 %), Жамбылской (37 %) и Атырауской (36 %) областях¹.

За годы независимости Республикой Казахстан сделано немало по обеспечению прав и свобод ребенка. В Казахстане сформирована национальная модель защиты прав ребенка, выстроенная на институциональном и законодательном уровнях в соответствии с международными стандартами. Кроме того, в республике ведется работа по имплементации в правовую сферу и применению на практике положений международных правовых документов. Ратифицировано около 60 международных документов, касающихся прав человека, из них 15 касаются защиты прав детей.

Наиболее важными законодательными актами, определяющими стратегию государства в вопросах предупреждения правонарушений среди

¹ Оперативные данные Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан <https://stat.gov.kz/> (дата обращения: 01.04.2018 год).

несовершеннолетних и защите их прав, можно назвать ратификацию в 1994 году Конвенции «О правах ребенка», а также принятие в 2002 году Закона «О правах ребенка» и в 2004 году Закона «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности».

Кроме того, за последние годы разработаны и приняты Законы, предусматривающие ряд мер по усилению ответственности несовершеннолетних за появление и распитие алкогольных напитков в общественных местах, введена ответственность родителей за посещение несовершеннолетними развлекательных заведений.

23 ноября 2010 года Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения защиты прав ребенка», были внесены поправки, которые гуманизировали уголовную политику в отношении несовершеннолетних, в частности повышение возраста, с которого наступает уголовная ответственность с 14 до 16 лет за совершение таких преступлений как кража, грабеж и вымогательство.

Кроме того была ужесточена уголовная ответственность за преступления, совершенные в отношении несовершеннолетних. Так, впервые была установлена уголовная ответственность родителей и педагогов, на которых возложена обязанность по воспитанию несовершеннолетних, за насильственные действия сексуального характера (статьи 120, 121 и 124).

Уже в Уголовном кодексе Республики Казахстан 2014 года несовершеннолетнему судом предоставляется возможность освобождения от уголовной ответственности в связи с примирением сторон, в том числе в порядке медиации, и загладили причиненный вред, если несовершеннолетний совершил тяжкое преступление, не связанное с причинением смерти или тяжкого вреда здоровью человека¹.

В отдельный состав выделены преступления, сексуального характера, совершенные в отношении малолетних, если до внесения поправок за изнасилование несовершеннолетней предусматривалась уголовная ответственность в виде лишения свободы сроком от 5 до 10 лет, то в настоящее время наказание составит от 10 до 15 лет, за изнасилование малолетней – от пятнадцати до двадцати лет с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью либо пожизненным лишением свободы².

Наряду с этим, установлена уголовная ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в проституцию (статья 134 УК РК, лишение свободы от 3 до 5 лет).

¹ Часть 2 ст. 68 Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.01.2018 г.) <https://online.zakon.kz/> (дата обращения: 01.04.2018).

² Часть 4 ст. 120 Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.01.2018 г.) <https://online.zakon.kz/> (дата обращения: 01.04.2018).

Также введена административная ответственность за продажу несовершеннолетним печатных изданий, или иных предметов эротического содержания. Совершение такого правонарушения влечет штраф на физических лиц в размере двадцати, на субъектов малого предпринимательства – в размере сорока, на субъектов среднего предпринимательства – в размере шестидесяти, на субъектов крупного предпринимательства – в размере восьмидесяти месячных расчетных показателей, с конфискацией предметов и материалов эротического содержания¹.

Кроме того, в целях повышения эффективности законодательных норм по защите прав несовершеннолетних в Уголовном кодексе 2014 года предусмотрено ужесточение наказаний за преступления против детей.

Так, в новых редакциях статей 121 (Насильственные действия сексуального характера), 122 (Половое сношение или иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста), 124 (Развращение малолетних), 128 (Торговля людьми), 132 (Вовлечение несовершеннолетнего в совершение уголовных правонарушений), 134 (Вовлечение несовершеннолетнего в занятие проституцией) УК предусмотрено значительное увеличение сроков наказания, с установлением пожизненного лишения права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью.

Статья 105 (Доведение до самоубийства) УК РК дополнена частью 3 «Доведение лица до самоубийства или до покушения на самоубийство путем угроз, жестокого обращения или систематического унижения человеческого достоинства, совершенные в отношении несовершеннолетнего».

Более того, ряд статей Административного кодекса, касающийся защиты прав детей переведен в разряд уголовных проступков и преступлений.

Ранее 17 февраля 2012 года в Трудовой кодекс РК были внесены поправки, запрещающие заключать трудовой договор организациям и учреждениям в сфере образования, медицинского обеспечения, а также оказания социальных услуг, культуры и искусства с участием несовершеннолетних с лицами, имеющими или имевшими судимость за преступления в отношении несовершеннолетних (убийство, умышленное причинение вреда здоровью, против половой неприкосновенности).

С учетом норм международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, 4 июля 2013 г. подписан Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия торговле людьми».

¹ Часть 1 ст. 134 Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.04.2018 г.) <https://online.zakon.kz/> (дата обращения: 01.04.2018).

Целью разработки закона являлось совершенствование национального законодательства в области противодействия торговле людьми с учетом норм международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан.

В целях совершенствования национальной системы защиты прав детей 10 февраля 2016 года Указом Президента РК создан институт Уполномоченного по правам ребенка (УПР).

По инициативе УПР, при поддержке Мажилиса Парламента Республики Казахстан, Министерства образования и науки и представительства Детского фонда ООН ЮНИСЕФ в Казахстане, второй год проходит международная конференция «Казахстан, дружественный к ребенку», целями которой является дальнейшее развитие и совершенствование платформы для осуществления конструктивного диалога и объединения усилий международных, национальных, неправительственных, общественных организаций по актуальным вопросам обеспечения прав детей в соответствии с мировыми стандартами. В рамках данной конференции проходит и одноименный республиканский детский Форум – Фестиваль «Казахстан, дружественный к ребенку» среди творческих и одаренных детей¹.

С 2007 года при Правительстве Республики Казахстан создана и активно действует Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав (МВК).

С 2008 года функционирует Республиканский Совет руководителей организаций образования для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

С 2011 года действует консультативно-совещательный Совет неправительственных организаций при Комитете по охране прав детей Министерства образования Республики Казахстан.

Меры профилактики детской преступности реализуются в рамках межведомственных планов по профилактике правонарушений (2017-2019), предупреждению уголовных правонарушений против половой неприкосновенности несовершеннолетних (2015–2017), дорожных карт «Казахстан без насилия в семье», «Защитим детей вместе», проведение которых было инициировано Генеральной прокуратурой республики.

Ратифицировав Конвенцию о правах ребенка, Казахстан взял на себя обязательство по исполнению положений данной Конвенции.

Так, в Конвенции по правам ребенка в статьях 26–27 говорится, что «Каждый ребенок имеет право пользоваться социальными благами, в том числе и социальным страхованием жизни», а «Государство должно помогать тем родителям, которые не могут обеспечить своим детям необходимые условия». Национальное законодательство подтверждает это. Основными приоритетами Национальной модели социальной поддержки семей с детьми являются:

1) стимулирование рождаемости;

¹ Доклад Комитета по охране прав детей министерства образования и науки Республики Казахстан о положении детей в Республике Казахстан. Астана, 2017. С. 13.

- 2) повышение престижа и авторитета многодетных матерей;
- 3) поддержка семей с детьми-инвалидами;
- 4) поддержка малообеспеченных семей¹.

Каждый из приоритетов обоснован системой пособий, которые ориентированы на поддержку детей. В частности, стимулирование рождаемости – единовременным пособием по рождению и пособиями по уходу за ребенком, единовременная социальная выплата по беременности и родам; повышение престижа многодетных матерей – наградами матерей и пособиями для многодетных; поддержка детей-инвалидов – пособиями по уходу за ними, поддержка малообеспеченных – государственной помощью детям до 18 лет и адресной помощью малообеспеченных, основная доля которых представлена многодетными семьями. Эффективность пособий разнится. Достижение цели социальной защиты детей должно решаться на основе комплексного подхода, в рамках решения вопросов благополучия семей, имеющих детей. Недостаточно концентрироваться на конкретных программах для детей, решающее значение имеет повышение эффективности социальной поддержки для всей семьи.

Система детских и материнских пособий включает:

- единовременные выплаты в связи с рождением ребенка;
- социальная выплата по беременности и родам;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком до 1 года;
- пособия многодетным матерям;
- ежемесячное пособие на детей до 18 лет из бедных семей;
- различные выплаты для уязвимых групп детей и их семей².

В некоторых регионах существуют дополнительные выплаты для различных категорий семей с детьми, установленные региональным законодательством.

Наряду с позитивными тенденциями в сфере обеспечения социальных и правовых гарантий качества жизни детей, остаются и проблемные вопросы.

Несмотря на существующую государственную поддержку многодетных и малообеспеченных семей, уязвимых детей, остается актуальной проблема фрагментарного охвата уязвимых групп населения социальной помощью, социальная поддержка часто оказывается недостаточной, чтобы удовлетворить основные потребности и снизить степень их уязвимости.

Тревожна ситуация в области правонарушений в отношении несовершеннолетних (насилие, жестокое обращение), дорожно-транспортных происшествий, детской преступности и суицидов.

В республике насущной остается проблема семейного неблагополучия. Несмотря на проводимую работу, к сожалению, в силу различных

¹ <http://www.akorda.kz/ru/osnovnie-napravleniya-nacionalnoi-komissii/demograficheskaya-politika/zashita-materinstva-i-detstva> (дата обращения: 01.04.2018).

² Там же.

жизненных обстоятельств, не все дети могут воспользоваться правом жить и воспитываться в семье.

В Казахстане наблюдается усиление религиозных тенденций, замещение светских норм религиозными обрядами и требованиями, влекущими к десоциализации детей, запретам, отказам от мер охраны здоровья, утрате критического мышления, ранним беременностям и нарушению прав, особенно девочек, а также к прямым конфликтам среди населения на религиозной почве.

Для решения вышеуказанных проблем необходимо проводить следующие мероприятия на государственном уровне:

- своевременно оказывать комплексную социальную помощь по трудоустройству, решению бытовых проблем, получению медико-психологических услуг для семей группы риска;

- расширять сети социальных служб для оказания социального сопровождения (оказание медицинской, психологической, бытовой, материальной помощи, обучения, трудоустройства и т. д.);

- усилить информационно-разъяснительную работу среди родителей и детей по вопросам предотвращения насилия и суицидального поведения;

- проводить разъяснительную работу с родителями и детьми, особенно подросткового возраста, относительно опасности деструктивных сообществ в социальных сетях; развивать альтернативные группы общения, основанные на позитивных интересах: путешествиях, интересных явлениях и людях, психологии, музыки, театрального и иного творчества, квестов и т. д.;

- организовать работу по созданию комиксов, социальных роликов об угрозе насилия, их широкая ротация на всех телевизионных каналах, в СМИ, через социальные сети;

- своевременно выявлять семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации и оказывать психолого-педагогическую, социально-правовую помощь;

- проводить работу с семьей не только на уровне профилактических бесед, но и на уровне оказания поддержки в трудоустройстве, укрепления материального состояния, так как в большинстве случаев глубинными причинами, по которым родители лишаются прав на ребенка, являются отсутствие работы, собственного жилья, бедность в семье;

- среди несовершеннолетних необходимо формировать сознание, соответствующего традициям и культурным нормам светского общества и недопущение влияния религиозного радикализма и экстремизма. Кроме того очень важно усилить работу по формированию у учащихся научных знаний, воспитывать молодежь в духе мира, культурного многообразия.

В заключении необходимо отметить, что забота о детях является залогом процветания государства и общества, причем забота эта должна исходить в равной степени и от родителей, и от государства. Государство пу-

тем проведения социальной политики в отношении семьи и детства, способствует становлению полноценных граждан и развитию общества в целом. А родители в свою очередь должны воспитывать в детях целостную личность, не нарушая прав ребенка, воспитывая в них чувство патриотизма и любви к своей Родине. Только объединив усилия государства и родителей, будет достигнуто процветание государства на благо всего народа.

© Ладыгина О. А.

УДК 323.11:81'272 (574)

Джиембаев Руслан Кайратович –
начальник кафедры государственно-
правовых дисциплин Карагандин-
ской академии МВД Республики Ка-
захстан имени Б. Бейсенова, канди-
дат юридических наук, подполковник
полиции (Республика Казахстан,
г. Караганда)

**ВОПРОСЫ МЕЖЭТНИЧЕСКОГО СОГЛАСИЯ И РАЗВИТИЯ
ТРЕХЪЗЫЧИЯ В КОНТЕКСТЕ ПОСЛАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НАРОДУ КАЗАХСТАНА
«НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ ЧЕТВЕРТОЙ
ПРОМЫШЛЕННОЙ РЕВОЛЮЦИИ»**

Этническое разнообразие на территории Казахстана особенно явственно актуализирует исторически существующую проблему интеграции общества. Совершенно очевидно, что эта проблема должна рассматриваться как проблема гармонии и увязки интересов тюркских, славянских и других народов нашего многонационального государства.

Современная Республика Казахстан – это наглядный пример того, как представители более 40 конфессий, а также представители 130 наций и этнических групп могут жить в мире и согласии. Исторически Казахстан всегда был перекрестком, местом встречи и диалога различных религий, культур и цивилизаций Востока и Запада¹. Даже представитель другой культуры американская исследователь Марта Олкотт в последнем разделе «Место Назарбаева Н. А. в будущем Казахстана» книги «Казахи» удивляется тому, как Казахстан сумел сохранить стабильность и мирную ситуацию, несмотря на масштабный конфликтный потенциал².

Примечательно, что большинство населения Казахстана является носителями двух языков: казахского и русского. В Казахстане сформировал-

¹ Мансурова А. Проблемы культурной самоидентификации в Казахстане // Мысль. 2008. № 5. С. 9

² Олкотт М. Б. 12 мифов о центральной Азии // Казахстан и мировое сообщество. 1995. № 3.

ся собственный тип билингвизма – казахско-русский, когда владение русским языком широко распространено среди титульного населения республики. В стране существует своя уникальная модель взаимоотношений между всеми казахстанцами, основанная на принципах уважения прав и свобод человека, укрепления межнационального согласия и взаимного сотрудничества. При этом казахский народ и государственный язык выступают как объединяющее ядро развивающейся казахстанской гражданской общности¹.

Процессы религиозного возрождения стали следствием проводимой политики, направленной на обеспечение свободы совести, духовного прогресса, сохранение и укрепление гражданского мира и межконфессионального согласия в стране. Принципы межэтнического и межконфессионального согласия реализуются как в политике центральных органов, так и в каждом регионе. Широкую поддержку в деле межконфессионального согласия оказывают национально-культурные центры, религиозные объединения².

Президентом страны был создан уникальный институт – Ассамблея народа Казахстана, консультативно-совещательный орган при Главе государства, основная цель которого – обеспечение равенства прав и свобод граждан республики, независимо от их национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам. Подобный институт не имеет аналогов в мире.

Так, на 11 сессии Ассамблеи народа Казахстана Нурсултан Назарбаев предложил сделать религиозные праздники – первый день Курбан айта и православное Рождество – официальными выходными днями. Учитывая, что данные праздники традиционно стали частью духовно-нравственной жизни народа Казахстана, а православные и мусульмане составляют 95 % населения страны, такое решение было всецело поддержано депутатами и соответствующие дополнения были отражены в законодательстве. «Мы сберегли дружбу как главное достояние всех поколений казахстанцев. Волею народа был избран наш уникальный путь равноправия, единства и согласия всех этносов, живущих под единым шаныраком. Ассамблея народа Казахстана – это плод Независимости. Ассамблея всегда была на высоте при любых вызовах и в каждый период. В ее истории отражаются этапы и конкретные результаты нашей эры восхождения нации», – сказал Нурсултан Назарбаев³.

Перенос столицы также рассматривается как шаг, направленный на укрепление в Казахстане межэтнических отношений, а также на продолжение многовекторной направленности нашей миролюбивой внешней по-

¹ <https://lektsii.org/8-15074.html>.

² <http://www.mckr.kz/ru/zakon-rk/item/88>.

³ Назарбаев Н. А. План нации – Путь к казахстанской мечте. <http://assembly.kz/ru/press/statya-nazarbaeva-n-plan-nacii-put-k-kazahstanskoy-mechte>.

литики. Этим актом Казахстан подчеркнул свою открытость к равноправному сотрудничеству с Севером и Югом, Востоком и Западом. Он предоставляет уникальную возможность полнее развить преимущества срединного положения страны между Европой и Азией. Перенос столицы в регион, многонациональный по составу своего населения, позволил подчеркнуть неизменность курса на создание политэтнического государства, сохранение и приумножение дружбы и согласия между всеми этническими группами, проживающими в Казахстане¹.

Согласно статистике 2016 года общая численность населения в Казахстане – 17 458 500 человек. Из них 65,52 % – казахи, 21,47 % – русские, 3,04 % – узбеки, 1,76 % – украинцы, 1,44 % – уйгуры, 1,18 % – татары, 1,06 % – немцы, 0,61 % – корейцы, 0,61 % – турки, 0,57 % – азербайджанцы, 0,36 % – дунгане, 0,35 % – белорусы, 0,25 % – курды, 0,25 % – таджики, 0,19 % – поляки, 0,19 % – чеченцы, 0,17 % – киргизы, 0,10 % – башкиры, 0,09 % – ингуши, 0,08 % – молдаване, 0,05 % – греки, 0,04 % – мордва, 0,04 % – чувашаи, 0,02 % – евреи, 0,57 % – другие². К примеру, в России по переписи населения 2010 года, русские составляли почти 77,7 %, а другие этнические группы – всего лишь 22,2 %.³

Отметим, что по принятой в мире классификации государство является политэтническим при наличии, помимо титульной группы, хотя бы 5 % граждан других этнических групп. В этой связи в современном мире нация определяется как гражданское политическое сообщество, а не как этнокультурное образование. В свою очередь в Казахстане национальное строительство осуществляется именно на гражданской концепции нации и гражданской идентификации. Это общепринятое в мировой практике и международном праве понимание нации как сообщества всех граждан государства независимо от их этнической, культурной, религиозной и иной принадлежности. Точно таким же образом определяется нация в Конституции Казахстана, поскольку она основана на международном праве. Именно это является главной внешней причиной сплочения казахстанцев на основе гражданства. Гражданскую идентификацию Президент предлагает с самых первых дней независимости Казахстана. На этой форме идентификации основана казахстанская модель межэтнического согласия и мира, получившая международное признание⁴.

Кроме того, следует отметить, что в силу специфики своего географического положения Казахстан выполняет и роль геополитического центра, соединяющего Европейские страны с государствами Центральной Азии. Вследствие этого приток иностранцев в нашу республику – неизбежное явление, которому также способствуют наблюдаемый в стране

¹ Нурсултан Назарбаев. В сердце Евразии. Астана, 2005. С. 20.

² <http://mfina.ru/naselenie-kazaxstana-na-2016-god>

³ <https://www.altyn-orda.kz/aleksej-rom-my-vse-kazaxi-edinaya-naciya>

⁴ <https://www.altyn-orda.kz/aleksej-rom-my-vse-kazaxi-edinaya-naciya>

экономический рост и сохраняющаяся стабильная внутривнутриполитическая обстановка¹.

Являясь сторонником идеи евразийства, Нурсултан Абишевич Назарбаев неоднократно отмечал, что сегодня очень важно понимать и укреплять политическую стабильность и общенациональное согласие во благо претворения данной идеи в жизнь.

Президент Казахстана – Лидер Нации всегда и везде подчеркивал, что единственный путь в будущее для стран постсоветского региона – это взаимная интеграция. Еще в 1994 г. Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев предложил партнерам по СНГ кооперироваться в экономике и политике и не поддаваться дезинтеграционным настроениям. В том же году Нурсултан Назарбаев, выступая в Московском государственном Университете, предложил создать Евразийский союз государств². А уже в Великобритании в том же 1994 г. наш Президент отметил: «На смену нынешнему разъединению придет эпоха интеграции государств евразийского пространства»³. Лидер Нации сумел вычленил из теоретических построений почти вековой давности те рациональные компоненты, которые, по его мнению, могли бы после распада СССР стать фундаментом нового жизнеспособного сообщества стран и народов⁴.

В своем Послании народу Казахстана «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» Президент Республики Казахстан – Лидер Нации Н. А. Назарбаев подчеркивает важность овладения тремя языками на уровне, необходимом для жизни и работы в стране и глобальном мире. Это способствует возникновению настоящего гражданского общества, благодаря которому человек любой этнической группы сможет выбрать любую работу вплоть до избрания его Президентом страны. Казахстанцы станут единой нацией.

В настоящее время разработана новая методика изучения казахского языка для русскоязычных школ, с 2016 г. в обновленных программах русский язык преподается в казахских школах уже с 1-го класса, с 2019 г. будет начат переход к преподаванию на английском языке отдельных естественнонаучных дисциплин в 10-м и 11-м классах.

Развитие трехязычия позволит не только овладеть передовыми мировыми знаниями, но и разрешить проблему сохранения языковой и культурной автономии народа, не производя при этом территориальных перемещений отдельных народностей.

¹ Suvorov A. Return policy and the integration of foreign nationals in Kazakhstan // Sayasat. 2003. # 11. P. 16–20.

² Екатерина Больгер // Газета «Литер». 2011. 29 апреля.

³ Алзебек Жолшибеков // Казахстанская правда. 2011. 29 марта.

⁴ Назарбаев Н. А. О создании регионального пояса стабильности. Выступление в «Чатем-Хаусе». Лондон 24 марта 1994. // Казахстанская правда. 1994. 25 марта.

Владение русским языком Президент назвал историческим преимуществом казахской нации, обеспечивающим ей «выход на мировую культуру и науку», а английский язык – средство, способное «открыть для каждого казахстанца новые безграничные возможности в жизни»¹.

Так, по данным исследовательского агентства веб-технологий W3Techs, в течение последних лет русский язык занимает второе место по использованию в сети Интернет после английского².

Современные исследования показывают, что распространение многоязычия в мире – закономерный процесс, обусловленный коренными изменениями в экономике, политике, культуре и образовании³. Целенаправленное, системное осмысление феномена многоязычного образования началось относительно недавно, если не считать поиски эффективных методов преподавания иностранных языков. Действительно, усилия исследователей до сих пор были сосредоточены в основном на пробелах двуязычного образования как на наиболее часто встречающейся форме многоязычного обучения. Процессы, связанные с освоением третьего языка и, тем более, еще большего количества языков, наименее изучены и стали объектом исследования лишь только в последнее время в связи с планами Европейской комиссии узаконить трехязычное образование. Согласно концепции ЮНЕСКО понятие «многоязычное образование» предполагает использование в образовании, по меньшей мере, трех языков: родного, регионального или национального и международного языка. Применение этих языков является «важным фактором инклюзивности и качества образования»⁴.

Определенный положительный опыт осуществления полиязычного образования в Казахстане уже имеется. С учетом анализа современного международного опыта в Назарбаев Интеллектуальных школах разработана и внедрена модель трехязычного обучения, которая основана на уровневой системе изучения языков. Данная модель строится на том, чтобы учащиеся могли полноценно освоить устную и письменную речь на казахском, русском и английском языках.

Как отмечается специалистами, языковое развитие осуществляется в условиях качественного усиления процесса как языкового, так и культурного взаимодействия. К примеру, знание языков знакомит с культурным наследием народов изучаемых языков, происходит переосмысление собст-

¹ <https://infourok.ru/statya-o-znachenie-tryohyazichiya-1952519.html>.

² Usage of content languages for websites. URL: https://w3techs.com/technologies/overview/content_language/all.

³ Lanson T.A. Short History of Language. Oxford Umventy Press, 2002.

⁴ Внедрение полиязычного образования: опыт, проблемы и перспективы: <https://articlekz.com/article/11917>.

венной индивидуальности, основанной на общности человеческих ценностей. Внедрение такой модели обучения и воспитания в казахстанской школе позволяет формировать всесторонне гармонично развитую личность, способную свободно ориентироваться в международном пространстве, владеющую казахским, английским и русским языками на достаточно хорошем уровне¹.

Таким образом, угроза социальной нестабильности, возникающая в любом государстве из-за неподготовленности молодого поколения к жизни в условиях поликультурной среды, послужила во многих случаях стимулом к тому, чтобы возвести полиязычное образование в ранг государственной политики. Нашу страну должны представлять люди, которые могут успешно конкурировать на рынке труда, в интеллектуальной и творческой областях жизни. Время потребовало развить новый тип личности, умеющей выживать в сложных условиях. Это должна быть духовно-нравственная, физически здоровая, активная личность с высокоразвитым чувством гражданственности, патриотизма и толерантности. Мы созданы все разными по характеру, темпераменту и национальности. То, что мы разные, не означает, что кто-то лучше, а кто-то хуже. Наша задача – сохранить и развить это разнообразие, убедить наших детей в том, что любой другой человек нравственно равен тебе самому, у него нет преимуществ перед тобой, и – наоборот, у тебя нет преимуществ перед другим. Следует бережно относиться друг к другу, быть более терпеливыми, уважать язык, культуру любого народа, проживающего на территории страны, ведь многонациональность и единство – главное преимущество нашей страны². Именно такой тип мышления казахстанского гражданина пропагандирует Президент Казахстана – Лидер Нации Нурсултан Назарбаев. Казахстан должен восприниматься во всем мире как высокообразованная страна, население которой пользуется тремя языками³.

© Джиембаев Р. К.

¹ Внедрение полиязычного образования: опыт, проблемы и перспективы / <https://articlekz.com/article/11917>; <https://articlekz.com/article/11917>.

² Дауренбекова А. Б. Казахстанцы – единая нация будущего. // <https://mulyiurok.ru/files/stat-ia-kazakhstantsy-iedinaia-natsiia-budushchiego.html>.

³ Назарбаев Н. А. Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда // Казахстанская правда. 2012. 10 июля. / № 218-219.

Аксенов Сергей Геннадьевич – профессор кафедры социально-гуманитарных и экономических дисциплин Уфимского юридического института МВД России, доктор экономических наук, кандидат юридических наук, профессор (г. Уфа)

К ВОПРОСУ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК (ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Государство сегодня выступает крупнейшим прямым заказчиком продукции (товаров, работ, услуг). Осуществление закупок для государственных нужд одно из направлений экономической деятельности органов государственной власти, предназначенное для обеспечения нормального функционирования этих органов и государства в целом путем приобретения у субъектов предпринимательской деятельности товаров, работ и услуг. Вся эта деятельность основывается на законодательстве и осуществляется за счет средств бюджета Российской Федерации и ее субъектов.

Следовательно, Федеральный закон Российской Федерации «О конкретной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд» от 22.03.2013 № 44-ФЗ регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества);
- 4) особенности исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе и сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Однако нормативно-правовой акт не применяется к отношениям, связанным с:

1) оказанием услуг международными финансовыми организациями, созданными в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международными финансовыми организациями, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры;

2) закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите, в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»;

3) закупкой драгоценных металлов и драгоценных камней для пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней соответствующих субъектов Российской Федерации, на территориях которых были добыты драгоценные металлы и драгоценные камни;

4) назначение адвоката органом дознания, органом предварительного следствия, судом для участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации либо судом для участия в качестве представителя в гражданском судопроизводстве в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации или в административном судопроизводстве в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации;

5) привлечением адвоката к оказанию гражданам юридической помощи бесплатно в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»;

6) закупкой товаров, работ, услуг участковыми избирательными комиссиями, территориальными избирательными комиссиями, в том числе при возложении на них полномочий иной избирательной комиссии, окружными избирательными комиссиями муниципальных образований (за исключением избирательных комиссий муниципальных образований, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации) во исполнение полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах;

7) привлечением избирательными комиссиями, комиссиями референдума граждан к выполнению работ и оказанию услуг, связанных с обеспечением полномочий избирательных комиссий, комиссий референдума в период подготовки и проведения выборов, референдума, по гражданско-правовым договорам, заключаемым с физическим лицами, в соответствии с Федеральными законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

8) осуществлением строительного контроля в процессе строительства, реконструкции и (или) капитального ремонта объектов инфраструктуры, предназначенных для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конференций FIFA 2017 года, закупкой товаров, работ, услуг, связанных с изготовлением, с учетом, выдачей, заменой, использованием и поддержкой (обеспечением) функционирования персонафицированных карт зрителей чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конференций FIFA 2017 года, созданием и эксплуатацией необходимых информационных систем в соответствии с Федеральными законом от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конференций FIFA 2017 года».

Следовательно, Федеральный закон Российской Федерации «О конкретной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд» от 22.03.2013 № 44-ФЗ имеет предназначение сферы государственных закупок и ее роль в обеспечении экономической безопасности определяется через такие функции, как: информационная; посредническая; регулирующая; saniрующая (контролирующая); стимулирующая; социальная (дифференциация участников рынка).

При этом понятие экономической безопасности в сфере государственных закупок характеризуется таким состоянием отношений в данной сфере, которое направлено на положительную динамику ее развития с точки зрения основных принципов прокьюрементa: прозрачность; подотчетность; конкурентность; справедливость и честность.

Вместе с тем, вопросы обеспечения экономической безопасности в сфере государственных закупок связаны с оценкой эффективности выполнения государственных заказов и проверками на коррупционную составляющую. Аудит эффективности расходования бюджетных средств на выполнение государственного заказа является практически единственным средством такой оценки, так как средства, отпущенные на выполнение государственного заказа, могут быть использованы в полном соответствии с действующими нормативными актами, отчетность об их использовании может быть вполне достоверной, а эффективность использования бюджетных средств – низкой или неопределенной.

Тем не менее, наибольший интерес при аудите во взаимосвязи с обеспечением экономической безопасности в сфере государственных закупок представляют проблемы выявления признаков коррупции при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ (услуг) для государственных нужд. Задача эта не совсем традиционная для аудита, более того, она не укладывается в рамки целей традиционного аудита.

Однако уровень конкретных аудиторских рисков не может быть с достаточной точностью определен аудитором до начала процедур проверки по существу. Отсюда вытекает, во-первых, подготовка программы аудита: оп-

тимальная программа не может быть сформирована в целом и окончательно в начальный период проверки.

Во-вторых, формирование программы аудита заключается в том, что структура программы может и должна быть определена в начале проверки по итогам знакомства с особенностями ведения закупочной деятельности субъекта проверки.

В-третьих, формирование программы аудита заключается в ее инвариантности, то есть для обеспечения оптимальности программа аудита должна пересматриваться в зависимости от изменения оценок риска.

В-четвертых, формирование программы аудита заключается в достижении относительной оптимальности с учетом издержек на получение информации в условиях неопределенности и риска.

Анализ материалов по нарушениям в сфере государственных закупок дает основания констатировать, что коррупция относится к основной угрозе экономической безопасности в данной сфере.

Эффективным инструментом противодействия коррупции является развитая инфраструктура государственных закупок, к необходимым элементам и субъектам которой относятся: а) институт посреднических фирм – организаторов торгов; б) специализированные издания по государственным закупкам; в) повышение информированности о системе размещения бюджетного заказа путем размещения информации на официальных сайтах органов власти, посвященных закупкам; г) базы данных по ценам, заказчикам, поставщикам, конкурсам; д) организации, оказывающие консультационные услуги участникам конкурсов; е) независимая экспертиза проведения торгов.

В качестве мер, обеспечивающих снижение уровня коррупции, предлагается: 1) создание института независимой экспертизы проведения конкурсных торгов; 2) создание организации, представляющей интересы поставщиков, которая осуществляет подготовку и обеспечение деятельности независимых экспертов по государственным и муниципальным закупкам; 3) подготовка методических рекомендаций для проверяющих органов, как государственного контроля, так и независимых общественных организаций, заинтересованных в прозрачности и соблюдении легитимности закупочных процедур; 4) повышение степени информированности поставщиков о специфике процедур различного типа торгов и, нарушениях при их проведении, а также своевременное и полное информирование обо всех проводимых торгах; 5) использование элементов аудита при обеспечении экономической безопасности; 6) повсеместное внедрение института общественного контроля процедур размещения государственного и муниципального заказа; 7) внедрение электронных систем принятия управленческих решений.

Важную роль в борьбе с коррупцией играет регулирование закупочной деятельности. Следует отметить, что закупки – это сфера, предостав-

ляющая массу возможностей для злоупотреблений со стороны коррупционеров. Агентские взаимоотношения с их полномочиями принятия решений предоставляют возможность вступать к коррупционные отношения. Информационная асимметрия, вызываемая агентскими взаимоотношениями, предоставляет способ совершения правонарушения. Установив административный контроль над процессом, государственный заказчик снижает вероятность коррупции.

При сопровождении крупных национальных проектов (государственных программ) целесообразно осуществлять тесное взаимодействие всех субъектов обеспечения экономической безопасности в сфере государственных закупок. Со стороны правоохранительных органов, которые относятся к основным субъектам обеспечения экономической безопасности в данной сфере, целесообразно проводить активные оперативно-разыскные и профилактические мероприятия по проверке исполнения законодательства, регламентирующего использование бюджетных средств, в том числе направляемых на реализацию приоритетных национальных проектов (государственных программ).

Приоритетом при проведении оперативных мероприятий по защите средств, направленных на финансирование приоритетных национальных проектов, является выявление коррупции, так как 30 % всех преступлений в данной сфере – должностные. Поэтому деятельность правоохранительных органов должна быть направлена на проведение целевых оперативных мероприятия по декриминализации основной коррупционной составляющей – выявление злоупотреблений должностных лиц федеральных и региональных органов исполнительной власти при проведении конкурсов на размещение заказов в соответствии с проектами и программами. Необходимо шире использовать практику участия сотрудников правоохранительных органов в составе конкурсных комиссий по государственным закупкам с целью профилактических проверок организации, участвующих в конкурсах, установления их возможных коррупционных связей.

Сфера государственных закупок является ключевым функционально ориентированным элементом экономической безопасности. Государство напрямую в соответствии с государственными интересами реализует свою роль собственника и регулятора, особо уделяя внимание защите и реализации национальных интересов, стратегических приоритетов развития, а также стимулов развития экономики через стабильный и растущий государственный спрос.

Экономическая безопасность собственно системы государственных закупок связана с эффективным расходованием государственных средств, поддержанием соревновательности среди конкурсантов в интересах эффективного размещения госзаказа и противодействием криминально-коррупционным угрозам, которые возникают в данной сфере.

Необходимо создать систему постоянного внешнего и внутреннего контроля за организацией конкурсов и аукционов с целью не допускать искусственные барьеры для участников, предъявляя им специфические требования по качеству поставляемой продукции или условиям заключения контрактов. Важно также жестко и последовательно бороться с криминализацией отношений в закупочной деятельности, особенно при реализации крупных национальных проектов. Поэтому, обеспечение экономической безопасности в сфере государственных закупок лежит в плоскости организационно-экономического и правового решения проблем по нейтрализации типичных ошибок и нарушений, допускаемых заказчиками и поставщиками при проведении и организации государственных закупок на конкурсной основе, в том числе преступного характера.

Следует отметить, что аудит является эффективным инструментом обеспечения экономической безопасности в сфере государственных закупок, в связи, с чем предлагается широко использовать специальные аудиторские программы по проверке эффективности расходования бюджетных средств и соответствия организации закупок требованиям нормативных документов. На первый план ставится то, что аудит – это особым образом оформленная сфера общественно-экономической и контрольной деятельности.

Государственный аудит рекомендуется реализовывать на программной основе. Речь идет о том, чтобы создать методологию программ на определенных принципах, которая начинается с предварительной программы проведения аудита и которая постоянно трансформируется и изменяется в условиях неопределенности и риска.

Коррупция относится к основной угрозе экономической безопасности в сфере государственных закупок. Для участников размещения заказов важна прежде всего антикоррупционная составляющая и все, что отсюда вытекает: принуждение к серьезным «откатам»; монополия государственного аппарата в отношении бизнеса, то есть навязывание условий и так далее.

Следовательно, разработка и внедрение новых институтов в области государственных закупок, способствующих снижению уровня коррупции, предусматривает создание государственных и независимых институтов, способствующих повышению эффективности расходования бюджетных средств, усилению контроля со стороны общества через повышение его прозрачности на всех уровнях и информированности широкой общественности о результатах и механизмах конкурсного, размещения заказов для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, государство обеспечивает экономическую безопасность в сфере государственных закупок. Противодействие коррупции также может быть усилено путем повышения профессиональной квалификации, усиления ответственности должностных лиц, занимающихся прове-

дением конкурсного отбора поставщиков, ликвидации пробелов в законодательстве и ином нормативном регулировании процедур конкурсных торгов. Борьба с коррупцией должна проводиться системно, одновременно по многим взаимосвязанным направлениям. Разрозненные мероприятия, проводимые без единого плана, не будут эффективными.

© Аксенов С. Г.

УДК 340.130.55:342.511(574)

Теспубеков Сергази Сейтказиевич – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Карагандинской академии МВД Республики Казахстан имени Б. Бейсенова, подполковник полиции (Республика Казахстан, г. Караганда)

О КЛАССИФИКАЦИИ УКАЗОВ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Классификация нормативных правовых актов, т. е. их разнесение по различным группам на основе общих свойств, позволяет ориентироваться в многообразии указанных актов, способствует установлению закономерностей существующих связей между ними, определению места того или иного акта во всей их совокупности, помогает лучше различать их, сопоставлять друг с другом, уяснять особенности их содержания и структуры. Более того, классификация нормативных актов позволяет отразить наиболее существенные черты, присущие данным источникам права.

В то же время классификация нормативных правовых актов, как и любая классификация вообще, имеет довольно условный характер, поскольку указанные акты отличаются друг от друга не только спецификой своего действия, но и особенностями целей их выработки.

Классификация – мощный инструмент методологии науки юриспруденции, который позволяет не только упорядочить по определенным критериям все множество различных политико-правовых явлений и процессов, но выделять самое типичное, сущностное в этих явлениях и процессах, а также случайное, субъективное, размещать их в определенных пространственно-временных рамках (на временной шкале истории и шкале географических координат). Только такой подход и позволяет эффективно усваивать, осмысливать те условия и причины, которые лежат в основе

возникновения, функционирования развития политико-правовых явлений, процессов, институтов¹.

Иными словами, посредством классификации нормативных актов по различным основаниям происходит не просто их упорядочение, но и фиксация различного рода сущностных характеристик данных правовых явлений, а также построение системы данных нормативно-правовых актов, т.е. упорядоченной структуры, состоящей из взаимозависимых и взаимообуславливающих элементов. Причем от выбора основания зависит и прикладное значение той или иной классификации.

Вопрос классификации указов, как и любых иных нормативно-правовых актов, имеет большое теоретическое и практическое значение. Это обусловлено тем, что в процессе классификации указов создаются благоприятные условия для их дальнейшего познания и совершенствования, формируются все необходимые предпосылки для более четкого определения места и роли каждого вида указа как источника права в системе источников права.

Рассматривая классификацию указов и сопутствующие ей как объективно-субъективному процессу критерии, следует обратить внимание на такую ее особенность, как относительный характер процесса классификации, обусловленность его определенными академическими или практическими целями и задачами, стремлением к их более глубокому и разностороннему познанию и совершенствованию.

Вопрос, касающийся классификации указов, нуждается во всестороннем анализе, поскольку на сегодняшний день в научной литературе ему уделено недостаточно внимания.

Традиционно по своим юридическим свойствам указы подразделяются на нормативные и индивидуальные (правоприменительные). По мнению А. А. Белкина, такая классификация правовых актов, является весьма упрощенной и «заранее ограничивает возможности конституционной охраны»². В научной литературе нормативный правовой акт характеризуется как официальный документ правотворчества компетентного органа, содержащий юридические нормы³. Данная дефиниция вполне относима и к указам Президента, так как они содержат нормы права, регулируют разнообразные сферы общественной жизни, имеют общеобязательный характер. Правоприменительные акты характеризуются тем, что они носят индивидуально-разовый характер и принимаются по конкретным вопросам управления. Таким образом, можно определить нормативный указ как официальный акт главы государства, издаваемый во исполнение Конституции и

¹ См.: Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. 3-е изд. М.: Омега-М, 2009.

² Белкин А. А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995. С. 173.

³ Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С.201; Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 1995. С. 240.

законов Республики Казахстан, по вопросам, отнесенным к его компетенции в сфере государственного управления, содержащий в себе общеобязательные правила поведения, направленный на урегулирование широкого круга общественных отношений, рассчитанный на постоянное, либо временное действие и адресованный неопределенному кругу субъектов.

Ненормативный (правоприменительный) указ представляет собой форму выражения властных полномочий Президента Республики Казахстан по конкретным вопросам, рассчитан на однократную реализацию и всегда персонифицирован.

Встречаются указы, которые включают в себя как нормативные, так и индивидуальные предписания. Это, так называемые, комплексные указы, издаваемые, большей частью в социально-экономической сфере.

Среди всего многообразия указов, по мнению исследователя Л. А. Окунькова, четко прослеживаются следующие разновидности:

1. Указы исполнительного характера, определяющие порядок практической реализации законов.

2. Директивные указы, состоящие преимущественно из поручений Правительству, другим органам исполнительной власти.

Группа указов, имеющих директивный характер, представляет собой наиболее распространенный вид официальных актов Президента Республики Казахстан. Президент должен действовать избирательно, давая директивные указания Правительству Республики Казахстан и министерствам по сферам их деятельности. Это касается случаев, когда издаются указы, напрямую регулирующие вопросы, относящиеся к компетенции Правительства.

Формула директивного управления, как правило, заключается в словах: «считать необходимым», «признать», «поручить», «определить», «обеспечить». Статус главы государства позволяет давать Правительству подобные указания, что вытекает из смысла ч. 2 ст. 64 и ч. 1 ст. 65 Конституции Республики Казахстан¹.

3. Программно-политические указы, издаваемые в целях реализации полномочий Президента Республики Казахстан по определению основных направлений внутренней и внешней политики.

Акты программно-политического характера занимают главное место в правотворческой деятельности главы государства и в большинстве своем утверждаются указами. Положение Президента Республики Казахстан обязывает заниматься разработкой, реализацией своего политического курса и контролировать его исполнение. Позиция главы государства отражается в концепциях, доктринах, стратегиях, программах и посланиях. «В них, как

¹ Конституция Республики Казахстан. Алматы, 2007. С. 102–103.

правило, отсутствуют нормативные установления и преобладают программно-политические установки»¹.

Согласно ч. 1 ст. 40 Конституции Республики Казахстан Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, следовательно, он вправе выработать и представить свое видение основных направлений.

К программно-политическим актам относятся концепции утверждаемые указами Президента Республики Казахстан. К примеру, в целях проведения эффективной политики по дальнейшему развитию и совершенствованию законодательства, указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858² была утверждена Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года.

4. Нормативные указы – указы «в собственном смысле», устанавливающие новые самостоятельные юридические нормы под условием не противоречия законам.

Еще одна классификация указов Президента предлагается А. В. Мицкевичем:

1) указы по собственной компетенции главы государства (акты, регламентирующие вопросы гражданства, утверждающие военную доктрину, реорганизующие президентский аппарат);

2) указы, содержащие нормы, которые расходятся с Конституцией и законами;

3) указы, издаваемые по предмету ведения законодательного органа³.

Развивая вопросы классификации, исследователь О. Н. Кичалюк дифференцировала указы Президента в зависимости от компетенции, которой он обладает⁴. В этой связи, акты главы государства подразделяются на три вида:

- издаваемые в целях реализации внутренних и внешних функций;
- постоянные и временные;
- единоличные и совещательные.

В дополнении «компетентностной» классификации, исследователь Ю. Г. Арзамасов выделяет еще и «нормоотменяющие» указы, вытекающие из полномочия Президента отменять постановления Правительства в случае их противоречия Конституции, законам и указам⁵.

¹ Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 17.

² Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года // Инф. сист. «Параграф».

³ Мицкевич А. В. Закон в переходный период: опыт современной России // Государство и право. 1995. №10. С. 40.

⁴ Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие / под ред. д.ю.н. Ю. Г. Арзамасова. М.: Академический Проект; Трикта, 2007. С. 288–289.

⁵ См.: Там же. С. 289.

Указы «внутреннего» характера регулируют ключевые отношения в социально-экономической сфере, государственного строительства, затрагивают многие отрасли законодательства.

Внешнеполитические функции главы государства реализуются посредством издания указов, касающихся признания независимости иностранных государств, назначения послов и представителей в другие государства, поручений должностным лицам по принятию международных обязательств от имени Республики Казахстан, формирования системы Министерства иностранных дел Республики Казахстан, предоставления гражданства и политического убежища.

Указы «постоянные» издаются Президентом Республики Казахстан на всех этапах его деятельности, «временные» – для решения определенной задачи, имеющей, как правило, чрезвычайный характер. К последней разновидности можно отнести указы о введении на территории страны или в отдельных ее местностях военного положения в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии и чрезвычайного положения с незамедлительным сообщением об этом Парламенту Республики Казахстан (пп. 16,17 ст. 44 Конституции Республики Казахстан).

Конституция, законы и иные правовые акты, регулирующие публичные и частные отношения в режиме особого функционирования государственных властей устанавливают правовые границы допустимых отступлений от нормального действия Конституции. В этой связи особый режим функционирования государственной власти вводится Президентом Республики Казахстан на ограниченный срок, следовательно, и его указы действуют в строго определенный промежуток времени.

К указам временного характера, по нашему мнению, можно отнести так же правовые акты, содержащие формулу «до законодательного урегулирования вопросов в установленном порядке», поскольку они издаются по предметам ведения законодательного органа и утрачивают силу после принятия соответствующего закона.

Исследуя приведенные выше классификаций указов, проведенными отдельными учеными-теоретиками и выработанные научными положениями по теории права в области классификации нормативно-правовых актов, можно предложить следующую их классификацию указов Президента Республики Казахстан:

- по юридической силе (указы как подзаконные акты);
- по юридическим свойствам (нормативные и индивидуальные);
- по назначению (учредительные (принципы-нормы), исполнительные (оперативные), директивные, концептуальные, декларативные, программно-политические, нормативные);
- по времени действия (срочные и бессрочные);
- по сфере действия (внутренние и внешние, общего действия, ограниченного, локального и исключительного (чрезвычайного) действия);

- по предмету правового регулирования (по отраслевому содержанию: финансы, предпринимательство, архитектура и строительство, сельское хозяйство, образование, здравоохранение и т. д.);
- в зависимости от компетенции (единоличные и совещательные, по собственной компетенции и издаваемые по предмету ведения законодательного органа).

© Теспубеков С. С.

УДК 342

Буканова Роза Гафаровна – профессор кафедры истории и теории государства и права Уфимского юридического института МВД России, доктор исторических наук, профессор (г. Уфа)

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ БАШКИРИЕЙ В XVIII ВЕКЕ

Реформирование системы административного управления Башкирией является одной из актуальных проблем истории государства и права России, так как является уникальной моделью процесса инкорпорации и интеграции разноплеменных и разноконфессиональных территорий в составе централизованного государства. Данная проблема тесно связана с вопросом о становлении и развитии российской государственности, укреплением государственной территории.

История вхождения Башкирии в состав России в 1557 г. напрямую связана с общей политикой Москвы в Поволжье в XVI в.: завоеванием Казани, Астрахани, Сибирского ханства и исчезновением некогда могущественной Ногайской орды. В связи с этим особую актуальность приобретает вопрос о характере вхождения башкирского народа в состав Российского государства, который и поныне не утратил своей дискуссионности. Однако множество сохранившихся источников, как русского, так и башкирского происхождения, не позволяют усомниться в ненасильственном характере присоединения территории Башкирии к России¹. Именно этим объясняется особое положение региона в составе Российского государства. В отличие от других российских окраин Башкирия длительное время, вплоть до 30-х годов XVIII века не была интегрирована в общероссийскую политико-административную систему, в полной мере осуществляя местное самоуправление.

¹ Усманов А. Н. Добровольное присоединение Башкирии к Русскому государству. 2-е изд., испр. и доп. Уфа, 1982.

После постройки Уфимской крепости (1586 г.) основная территория Башкирии образует Уфимский уезд, управляемый воеводами. Северные и северо-восточные территории Башкирии оказались в ведении Сибирского приказа. Ввиду обширности территории Башкирии после строительства г. Уфы – а основной целью сооружения Уфимской крепости в тот период был сбор ясака – были созданы фискальные территориальные единицы – дороги: Сибирская, Казанская, Ногайская и Осинская, которые просуществовали до 1798 г.¹ Центральное управление Башкирией осуществлялось Приказом Казанского дворца.

Первые попытки изменения системы административного управления в России были предприняты при Петре I. В основу губернской реформы 1708 г. была положена сложившаяся урбанистическая система, определившая структуру органов местного самоуправления. Указом от 18 декабря 1708 г. все города от Москвы далее 100 верст были расписаны по 8 губерниям: Московской, Ингерманландской, Киевской, Смоленской, Архангелогородской, Казанской, Азовской и Сибирской².

Губернии и уезды, которые напрямую зависели от наличия городов, были неравнозначными: на практике оказалось, что губернии слишком велики и неудобны для управления. В связи с этим возникла необходимость разделения губерний на провинции. В 1719–1720 гг. губернии были разделены на провинции, а провинции – на уезды. В основу административно-территориального устройства Российской империи были положены элементы шведской системы управления: провинция (ланд) стала основной единицей областного управления. Территориальное устройство было непосредственно «привязано» к городам, которыми управляли: «в порубежных и знатных – генерал-губернатор и коменданты; а в других порубежных же – губернаторы и вице-губернаторы, обер-коменданты; во внутренних же провинциях – воеводы»³.

Петровским указом 1708 г. «Об учреждении губерний и о росписании к ним городов»⁴ все земли, управляемые приказом Казанского дворца, были отнесены к Казанской губернии. Всего к Казанской губернии было приписано 36 городов уездного значения и 34 городка. На территории Башкирии опорными пунктами царской администрации были города-крепости Уфа, Бирск, Мензелинск, прикамские городки Чалны и Оса, а также крепости восточной половины Закамской черты XVII века. В ходе губернской реформы 1708 г. крепости, находившиеся в Закамье, и городок Оса были приписаны к Казани, в Мензелинске было учреждено отдельное воеводское правление. В 1719 г. была учреждена Уфимская провинция, ко-

¹ Асфандияров А. З. Башкирия после вхождения в состав России (вторая половина XVI – первая половина XIX в.). Уфа: Китап, 2006. С. 98–104.

² ПСЗ. Т. VI. № 2218. С. 436–438.

³ Российский государственный военно-исторический архив (Далее – РГВИА), Ф. 349. Оп. 2. Д. 474. Л. 2.

⁴ Российское законодательство X–XX веков. В 9-ти т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1986. С. 166–169.

торая, по-прежнему, имела особый статус. Этот статус был закреплён в 1728 г., когда уфимский воевода на правах вице-губернатора был подчинён непосредственно Сенату.

Следующий этап в административно-территориальном переустройстве Башкирии был связан с деятельностью Оренбургской экспедиции (комиссии) 1734–1743 гг. Организованная с целью освоения торгового пути в Индию путем строительства промежуточных перевалочных пунктов – города Оренбурга на границе России и пристани на Аральском море, экспедиция, не справившись с поставленными перед ней задачами, фактически занялась форсированным строительством городов-крепостей на территории Башкирии. При первом начальнике Оренбургской экспедиции И. К. Кирилове в центре и вдоль внешних границ Башкирии в общей сложности было заложено 18 крепостей¹.

В мае 1737 г. после смерти И. К. Кирилова начальником Оренбургской комиссии был назначен В. Н. Татищев, который в 1720–1722 и 1734–1737 гг. занимал пост начальника Главного Правления Сибирских и Казанских казенных заводов в г. Екатеринбурге и хорошо знал обстановку в Башкирии. В. Н. Татищев не только продолжил строительство городов-крепостей, но и внес определенный порядок в это дело, подчинив строительство крепостей задачам управления краем и определив их административные функции. Чтобы подчинить северо-восточных башкир единой системе управления, было решено в Башкирском Зауралье основать новую Исетскую провинцию². Учрежденная указом от 13 августа 1737 г. Исетская провинция (ныне это территория Челябинской области), была разделена на три уезда (дистрикта): Исетский, Окуневский и Шадринский. Административным центром новой провинции сначала была определена Теченская слобода Окуневского дистрикта, с 1739 г. им стала Чебаркульская крепость, а с 1743 г. – Челябинск. Северные башкиры, в частности Гайнинская волость, были приписаны к Красноуфимской крепости и Осинскому городку, которые управлялись особыми воеводами, назначаемыми Сенатом.

Изменение управления Башкирским краем и башкирским народом было непосредственно связано со строительством городов-крепостей. К концу деятельности Оренбургской экспедиции насчитывалось 22 новопостроенные крепости. Все они в той или иной степени выполняли и административные функции, постепенно подготавливая условия для перехода к губернской системе управления и окончательного превращения Башкирии во внутреннюю провинцию России.

Дальнейшее реформирование системы административного управления Башкирией связано с именем И. И. Неплюева, назначенного командиром Оренбургской комиссии в январе 1742 г. В 1744 г. была образована Оренбургская губерния с центром в г. Оренбурге, перенесенным на новое

¹ Российский государственный архив древних актов (Далее – РГАДА). Ф.248. Оп.17. Кн. 1164. Л. 81–82.

² РГАДА. Ф. 248. Оп. 17. Кн. 1164. Л. 660–661.

место в 1743 г. Она состояла из двух провинций: Уфимской и Исетской. Однако Оренбургская губерния оказалась громоздкой и трудно управляемой: в 1752 г. к ней отошел г. Гурьев, находившийся в составе Астраханской губернии, в 1773 г. – г. Самара из Казанской губернии.

Последняя четверть XVIII в. характеризовалась крупными преобразованиями в области государственного управления. В 1775 г. Екатериной II были изданы «Учреждения для управления губерний Всероссийския империи»¹, согласно которым Россия была разделена на губернии или наместничества во главе с генерал-губернатором или наместником. Так же, как и в других национальных окраинах, в Башкирии губернская реформа была проведена не сразу. Лишь 18 мая 1781 г. был издан именной указ о преобразовании Оренбургской губернии в Уфимское наместничество. Во исполнение этого указа оренбургским генерал-губернатором И. В. Якоби был представлен проект устройства Уфимского наместничества с центром в Уфе. Официальное учреждение Уфимского наместничества состоялось лишь 29 апреля 1782 г.²

При учреждении Уфимского наместничества городки Гурьев и Уральск были отписаны к Астраханской губернии, города Самара и Ставрополь отошли к Симбирскому наместничеству, а Шадринск и Оса – к Пермской губ. Несмотря на это, в состав Уфимского наместничества вошла огромная территория. С востока на запад она тянулась на 500–800 верст, а с севера на юг – на 140–550 верст и включала в себя около 280 тысяч квадратных верст³. На севере Уфимское наместничество граничило с Вятской, Пермской и Тобольской губерниями, на востоке и юге – с землями казахов Среднего и Младшего жузов и Астраханской губернией, на западе – с Саратовским, Симбирским и Казанским наместничествами⁴.

Вновь образованное Уфимское наместничество было разделено на две области: Уфимскую и Оренбургскую. В Уфимскую область вошли Уфимский, Мензелинский, Бирский, Челябинский, Стерлитамакский, Бугульминский, Бугурусланский, Белебеевский уезды, а в состав Оренбургской области – Оренбургский, Верхнеуральский, Бузулукский и Сергиевский уезды. Таким образом, Уфимское наместничество состояло первоначально из 12 уездов, но в 1784 г. в составе Уфимской области был образован еще один уезд – Троицкий, и всего стало 13 уездов.

Согласно «Учреждениям о губерниях» во главе наместничества были поставлены наместники или генерал-губернаторы. С 1782 г. должность Уфимского наместника и Уфимского и Симбирского генерал-губернатора

¹ Российское законодательство X–XX веков. В 9-ти т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1987. С. 170–295.

² Буканова Р. Г. Уфимское наместничество // Башкирская энциклопедия. В 7 т. Т. 6. Уфа: Башк. энцикл., 2010. С. 504.

³ 1 верста = 1 км 670 см.

⁴ Научно-исследовательский отдел отдела рукописей Российской государственной библиотеки (НИО ОР РГБ). Ф. 178. Д. 8818. Топографическое описание Уфимского наместничества, Л. 1-1об.

исполнял генерал-поручик И. В. Якоби, в 1784–1793 гг. – барон О. А. Игельстром, в 1793–1795 гг. – генерал-поручик С. К. Вязмитинов, и в 1795 г. снова вступил в эту должность барон О. А. Игельстром, который после восстановления Оренбургской губернии стал в 1797 г. первым оренбургским военным губернатором.

В связи с изменением административно-территориального устройства государства было необходимо упорядочить иерархическое положение российских городов, придав им статус губернских и уездных центров. Именно эта сторона реформы Екатерины II имела громадное значение для развития городов Башкирии: вместе с учреждением наместничества Уфа получила статус губернского города и, кроме того, были образованы новые уездные города. В конце XVIII века в Уфимском наместничестве было 3605 населенных пунктов: 13 городов, 3 пригородка, 40 крепостей, 30 слобод, 82 села, 3408 деревень.

15 января 1797 г. при Павле I Уфимское наместничество было вновь переименовано в Оренбургскую губернию. В связи с упразднением уездных городов Бугуруслана, Белебея и Сергиевска в нее вошли 10 уездов. Оренбург был объявлен губернским городом, а Уфа отнесена к разряду уездных городов.¹ Однако попытка сделать Оренбург губернским центром оказалась безуспешной, так как после передачи городов Уральска и Гурьева Астраханской губ. и выделения территории, населенной казахами, в особое ведомство, Оренбург оказался на окраине губернии. Неслучайно в конце 90-х гг. XVIII в. возникает необходимость переноса губернских правительственных учреждений в Уфу². С 1802 г. до раздела в 1865 г. Оренбургской губ. на Уфимскую и Оренбургскую центром управления снова становится г. Уфа, а Оренбург превращается в уездный город. Вместе с Бугурусланом и Белебеем, которые снова были восстановлены в значении уездных центров, в Оренбургской губернии насчитывалось 12 уездов, 1 город – уездного и губернского, 11 городов уездного значения.

Таким образом, административно-территориальное устройство Башкирии последовательно осуществлялись на протяжении всего XVIII века. Коренные изменения в административном устройстве Башкирии начались после образования Оренбургской губернии в 40-х годах XVIII в. и завершились, в основном, на рубеже XVIII - XIX вв., после переноса губернского центра в г. Уфу.

© Буканова Р. Г.

¹ РГВИА. Ф. ВУА. Д. 18895. Топографическое описание Оренбургской губернии. Л. 1.

² Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1537. Оп. 1. Д. 3. Л. 186–187об.

Халиков Аслям Наилевич – профессор кафедры криминалистики Института права Башкирского государственного университета, доктор юридических наук, доцент (г. Уфа)

ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ ПРАВОВОЙ ИДЕОЛОГИИ И ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Понятия правовой идеологии и правовой политики связаны с одной стороны с правом, а с другой стороны с политикой и идеологией. В связи с этим возникают вопросы в целом о возможности существования данных терминов и их смысловой нагрузки.

Термин «правовая идеология», хоть и существует, однако, на наш взгляд, не несет самостоятельной нагрузки и не имеет оригинального содержания. Правовая идеология рассматривается в литературе как совокупность идей, отражающих в теоретической систематизированной форме отношения людей в сфере государства и права¹. В другой дефиниции государственная правовая идеология определяется как система официально принятых правовых идей, которая формулируется в официально принятых документах на основе обобщенного представления о цели права – государственно-правовом идеале². А. М. Михайлов под правовой идеологией понимает систему идей, призванных создать и обеспечить воспроизводство соответствующих определенному идеалу установок, убеждений, устойчивых представлений в сознании адресата о ценности и цели права, месте права в мире, значении права в жизни людей, истории человечества³.

Вместе с тем в отношении понимания правовой идеологии даются весьма проблемные суждения, указывающие, что «правовая идеология занимается не правом – предметом духовной жизни людей и социальным институтом, а исследует некоторые явления, сопутствующие ему в теории и на практике. Кроме того, коль скоро идеология изображает предмет исследования (право) субъективно, то это изображение не только не приближает к познанию сущности права, а наоборот, скорее его скрывает (приукрашивая или разоблачая)»⁴. То есть правовая идеология больше отражает право, причем с субъективных позиций, но не является идейным его источником, как это присуще общему понятию идеологии, рассмотренному нами выше. Или, если говорить проще, право, формируемое идеологией и

¹ См.: Философия права. Курс лекций: в 2 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2015. Т. 1. С. 419–423.

² См.: Радачинский Ю. Н., Рассказов Л. П. Государственно-правовой идеал в условиях правовой политики государства // Философия права. 2014. № 6. С. 62.

³ См.: Михайлов А. М. Актуальные вопросы теории правовой идеологии и методологии юриспруденции: монография. М., 2016. С. 54.

⁴ Философия права. Курс лекций: учебное пособие: в 2 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2015. Т. 1. С. 423–424.

политикой, не может иметь собственную правовую идеологию вне общих идеологических и политических течений в государстве¹.

Правовую идеологию можно ассоциировать с понятием правосознания, правового воспитания или правовой культуры, то есть с пониманием права человеком и гражданином в определенную эпоху и в определенном государстве². И в данном случае общая идеология (или идеологии) государства, фактически составляющая идейную сущность права, будет отражаться в так называемой правовой идеологии через сами правовые нормы. На наш взгляд, отсутствие в правовой идеологии самостоятельных идеологических функций в виде идей или концепций права исключает ее в качестве самостоятельной категории как в праве, так и в философии права³.

Не менее сложным является категория «правовая политика», или «политика права», которые мы считаем синонимичными.

Под правовой политикой А. В. Малько понимает научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных органов и институтов гражданского общества по созданию эффективного механизма правового регулирования, цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни

¹ Алексеев С. С. указывал, что «правовая мировоззренческая идеология – ближайшее основание правовой политики (Алексеев С. С. Общая теория права : курс лекций: в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 211). Однако если мы будем говорить о правовой политике репрессий, как, например, во времена сталинизма, или правовой политике диктаторских режимов, как при фашизме в Германии, то здесь речь идет об общей идеологии государства адресованной в сферу права, что исключает самостоятельную правовую идеологию. Либо же правовая идеология полностью будет идентична общей идеологии государства, когда последнее формирует действующее законодательство.

² Комаров С. А. определяет правовую культуру как комплекс представлений той или иной общности людей о праве, его реализации, о правотворчестве, правоприменительной деятельности государственных органов, должностных лиц, состоянии законности в государстве (См.: Комаров С. А. Общая теория государства и права. СПб., 2012. С. 435)

³ Если говорить о правовой идеологии как о самостоятельной категории, то здесь необходимо исходить только из философско-правовых положений, когда правовая идеология будет в своем содержании иметь базовый естественно-правовой подход и другие атрибуты сущности права. В этом случае правовая идеология будет иметь универсальный характер на основе философско-правовых идей и общечеловеческого смысла права. А это означает идеологию традиционных ценностей права – свободы, равенства, справедливости, собственности, которые не могут трансформироваться в зависимости от идеологии государства и его политического режима. Однако тогда правовая идеология с ее естественно-правовым содержанием может противоречить действующему законодательству и соответствующим отраслям права. Более того, при таком подходе правовая идеология может противостоять общегосударственной идеологии, особенно если исключается многообразие идеологий и законы не соответствуют праву. В то же время в свободном демократическом государстве при наличии подлинного права, соблюдении прав и интересов человека и гражданина, построении правового государства правовая идеология своим духовным источником, несомненно, должна иметь философию права наряду с традиционной концепцией естественного права. Как пишет А.В. Шпак, концепция естественного права, которая превращается в господствующую идеологию политико-правовых отношений, нуждается в соразмерности норм и условий реальной жизни. В противном случае уровень легитимности ресурсов данной организации снижается, создавая угрозу как для аксиологического и нормативного формата общества, так и для существующей религиозной, политической и правовой институционализации (см.: Шпак А. В. Методологические основы осмысления политико-правовых отношений // Философия права. 2008. № 4. С. 116).

общества и личности¹. Природу правовой политики он определяет в качестве самостоятельной деятельности государства и общества, однако считает, что правовая политика исходит из политики государства².

Более четко об этом говорит В. М. Сырых, утверждая, что при конкуренции государственной и общественной правовой политики возможности общества отстаивать свои правовые требования, проводить свою политику на стадии законотворчества весьма скромны и недостаточно эффективны. В XXI в. народ остается столь же отчужденным от государственной власти, как и 100 лет назад, в начале XX в.³

На эту же тему М. Д. Фоминская говорит о духовно-нравственных ориентирах правовой политики России, под которыми понимается осмысление России как сверхдержавы, доминирование идеократических характеристик государственно-правовой организации, восприятие государственной власти как главного «охранителя духовно-нравственной специфики национальной политической культуры»⁴. То есть главными в правовой политике являются интересы государства, формирующего органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Можно привести пример правовой политики США, где война с террором и вопросы национальной безопасности после разрушения башен Всемирного торгового центра в результате террористических актов 11 сентября 2001 г. вынудили администрацию президента Буша продолжить политику увеличения президентских полномочий, позволяющих избегать надзора со стороны конгресса и судов. Осенью 2001 г. был принят Закон о патриотизме, предоставивший федеральному правительству (точнее правоохранительным органам и спецслужбам) беспрецедентную власть для получения информации о деятельности граждан и задержания вероятных террористов⁵. Тем самым, была продолжена политика государства или правовая политика, где была реализована воля главы государственной власти, но без учета мнения общественности.

Таким образом, правовая политика – это нормативная правовая системность в реализации политики государства и общества на всех уровнях исполнения властных полномочий государства – от высших эшелонов до местных структур. От того, насколько глубоко правовая политика проникает в политическую систему общества, во многом зависит эффективность проводимых реформ и, как следствие, адекватность реакции общества. Политическая система, таким образом, становится разумной, конструктивной, научно обоснованной, приобретает свою правовую институционализацию

¹ См.: Малько А. В. Правовая политика современной России: от концепции к реальности // Правовая политика. Право. Правовая система: монография. М., 2013. С. 46–47.

² См.: Малько А. В., Саломатин А. Ю. Основы правовой политики : учебное пособие для магистрантов. М., 2013. С. 11.

³ См.: Сырых В. М. Материалистическая философия публичного права. М., 2016. С. 72–73, 345.

⁴ См.: Фоминская М. Д. Духовно-нравственные ориентиры правовой политики России // Философия права. 2013. № 3. С. 19–21.

⁵ См.: Ремини Р. Краткая история США. М., 2015. С. 449.

и четкую целевую направленность. Представленная в новом качестве, она становится фактором социальной стабильности, обеспечения устойчивости социальных отношений¹. Правовая политика может играть относительно самостоятельную роль в условиях общегосударственной политики при применении эффективных средств и методов достижения целей государства и общества правовыми путями. Это обеспечивается оптимальными процессами конструирования законодательства в различных сферах жизни (экономика, политика, культура и др.), соблюдения взаимных интересов личности и государства, умелым применением общетеоретических, системных, социолого-правовых методов при разработке законодательных актов, сочетанием стимулирующих и карающих способов достижения целей и т. д.

Вместе с тем, соглашаясь с наличием понятия правовой политики, нельзя не сказать о ее практическом содержании в России. Анализ литературы, посвященной проблемам правовой политики, больше говорит о ее недостатках, чем об эффективности. Это связано с отсутствием традиций формирования правовой политики в Российской Федерации, с ее отставанием от практики, непониманием государственной властью четких перспектив политики в области права и т. д.² Постоянные метания законодателя, изменяющего действующие законы, сверхцентрализация власти в ущерб демократическим свободам и иные недостатки – все это результаты не только государственной политики, но и политики права, вернее, ее отсутствия. Для исправления существующего положения должна быть разработана государственная Концепция развития права или долгосрочная Стратегия правового развития, объединяющая всю правовую систему государства и соответствующая международным стандартам. Это необходимо для достижения политических целей и задач всего общества, смысла его духовного и материального существования в современном мире, построения эффективной правоохранительной и судебной системы за счет ресурсного обеспечения со стороны государства³.

В завершение еще раз укажем, что правовая политика возможна только в условиях общегосударственной идеологии и политики, которые напрямую формируют правовую реальность в государстве и обществе. Вместе с тем правовая политика в своей основе должна опираться на положения философии права – концепцию естественного права, общечеловеческих ценностей и общезначимых благ, что может являться единственным вариантом правовой идеологии. Однако любое отклонение идеологии и политики государства от нормальных социальных ценностей, от интере-

¹ См.: Редько А. А. Политическая система общества и правовая политика // Философия права. 2009. № 2. С. 55.

² См.: Куницын А. С. Идея политики права в научном наследии российской юридической классики // Философия права. 2005. № 5. С. 43–46; Малько А. В., Шундилов К. В. Правовая политика современной России: цели и средства // Государство и право. 2001. № 7. С. 16–17.

³ См.: Ныркoв В. В., Рысина Е. П. Эффективность правовой политики: понятие и критерии // Правовая политика. Право. Правовая система: монография / под ред. А. В. Малько. М., 2013. С. 110–129.

сов и прав человека влечет отражение этого в праве, и в первую очередь в сфере публичного права – в уголовном и административном отраслях.

© Халиков А. Н.

УДК [343.553+343.452:347.633] (470)

Нуркаева Татьяна Николаевна – профессор кафедры уголовного права и криминологии Уфимского юридического института МВД России, доктор юридических наук, профессор (г. Уфа)

О ПРОБЛЕМАХ ПРИМЕНЕНИЯ НЕКОТОРЫХ СОСТАВОВ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ИНТЕРЕСЫ СЕМЬИ

К группе преступлений, посягающих на интересы семьи, относятся следующие составы: ст. 153 УК РФ (Подмена ребенка), ст. 154 УК РФ (Незаконное усыновление (удочерение), ст. 155 УК РФ (Разглашение тайны усыновления (удочерения), ст. 157 УК РФ (Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей). Предметом нашего рассмотрения будут составы подмены ребенка (ст. 153 УК РФ) и незаконного усыновления (удочерения) (ст. 154 УК РФ).

Состав подмены ребенка, предусмотренный ст. 153 УК РФ, один из немногих, который не менялся с самого начала действия УК РФ 1996 г. Однако это вовсе не означает, что данный состав преступления является совершенным и что при его применении не возникает проблем. Такие проблемы есть и на это справедливо указывается в специальной литературе.

Следует отметить, что этим преступлением нарушаются прежде всего права и законные интересы малолетнего ребенка, которые предоставлены ему от рождения и гарантированы международным и отечественным законодательством. Так, Декларация прав ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1959 г., закрепила принцип 6, согласно которому ... «малолетний ребенок не должен, кроме случаев, когда имеются исключительные обстоятельства, быть разлучаем со своей матерью». Это положение нашло свое развитие в Конвенции о правах ребенка, принятой генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. Согласно этой Конвенции государства-участники обеспечивают, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы согласно судебному решению определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение не-

обходимо в наилучших интересах ребенка¹. Однако этим же преступлением могут нарушаться права и законные интересы родителей, если осуществляется подмена ребенка без их согласия. Поэтому если обмен новорожденными детьми совершается по взаимному согласию родителей, состава подмены ребенка здесь не будет².

Потерпевшим от данного преступления является ребенок. Уголовный закон не раскрывает это понятие. Однако этот момент имеет принципиальное значение, позволяющее отграничивать подмену ребенка от смежных составов преступлений: похищения несовершеннолетнего (п. «д» ч. 2 ст. 126 УК РФ), торговли несовершеннолетними (п. «б» ч. 2 ст. 127¹ УК РФ). Подменяются, как правило, новорожденные и малолетние дети, в силу возраста еще не способные идентифицировать себя с семьей. Чаще всего такая подмена новорожденного происходит в родильном доме, либо в доме ребенка, куда ребенка переводят в случае отказа от него матери. Не исключается подмена ребенка и просто на улице, в случае оставления коляски с ребенком без присмотра. Полагаем, что отсутствие возможности у ребенка идентифицировать себя с родителями и, наоборот, у родителей - идентифицировать своего ребенка, является отличительной особенностью данного состава преступления.

В литературе высказывается мнение, что подмена возможна в отношении только новорожденного ребенка, поскольку практически это преступление совершается в отношении таких людей³. Более широкую позицию в этом вопросе занимает Ю. Е. Пудовочкин. Он пишет следующее: «В уголовном праве в связи с введением в УК РФ ст. 106 сформировалось понятие новорожденного: под ним понимают ребенка в возрасте до одного месяца. Однако отказывать, исходя из этого, в возможности подмены ребенка в возрасте более одного месяца нельзя... Предположим, что сразу после рождения ребенка мать отказывается от него. Тот попадает в детский дом или иное воспитательное учреждение и не знает своего истинного происхождения. Если через несколько лет мать пожелает найти своего ребенка и заботиться о нем, кто гарантирует, что его нельзя будет подменить? Таким образом, нет оснований ограничивать возраст ребенка в ст. 153 УК РФ месячным периодом новорожденности, подмена возможна в отношении любого лица, не достигшего восемнадцатилетнего возраста и

¹ См.: Князькина А. К., Чучаев А. И. Конвенциональные преступления в Уголовном кодексе РФ и международных актах. М.: ПКЦ Альтекс, 2007. С. 121.

² См.: Курс уголовного права. Особенная часть. Том 3. Учебник для вузов / под ред. Г. Н. Борзенкова, В. С. Комиссарова. М.: ИКД Зерцало-М, 2002. С. 376.

³ См.: Пухтий Е. Е. Преступления против семьи и несовершеннолетних: вопросы техники конструирования составов и дифференциации ответственности: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Казань. 2004. С. 16. Ранее об этом высказывались Иванов В. Д. Уголовное право. Особенная часть. Ростов н/Д, 2002. С. 101; Савельева В. С. Похищение и подмена ребенка // Сов. юстиция. 1988. № 7. С. 28–29.

не осознающего своего происхождения, при условии, что и родители не были с ним ознакомлены»¹.

Сходную позицию в этом вопросе занимают авторы В. В. Палий, А. А. Ашин, А. И. Чучаев. По их мнению, за основу определения уголовной ответственности по ст. 153 УК РФ необходимо брать не возраст ребенка, а факт отсутствия возможности как со стороны родителей, так и детей идентифицировать друг друга, в связи с чем создается опасность не обнаружения подмены. Если такая опасность отсутствует и подмена является очевидной хотя бы для одной стороны, действия виновного необходимо рассматривать в соответствии со ст. 126 УК РФ².

С данным мнением следует согласиться лишь частично. Действительно, подмена возможна не только в отношении новорожденного (до одного месяца), но и в отношении детей более старшего возраста, но до тех пор, пока ребенок не будет способен понимать характер и значение совершаемых с ним действий. В случае, описанном Ю. Е. Пудовочкиным, действительно, ребенок и в восемнадцать лет может не осознавать своего истинного происхождения, но сама подмена в отношении него может быть совершена лишь в том возрасте, когда он не был способен понимать характер совершаемых с ним действий (не откликается на имя, фамилию).

С учетом сказанного, считаем целесообразным поддержать высказанное в литературе предложение Тляумбетова Р. Г. о дополнении ст. 153 УК РФ примечанием следующего содержания: «Примечание: ребенком в настоящей статье следует считать малолетнего, который в силу возрастных особенностей не способен осознавать характер и значение совершаемых с ним действий, а родители (один из родителей) не способны(ен) идентифицировать своего ребенка»³.

Преступление считается оконченным с момента осуществления замены ребенка. Особенность субъективной стороны данного состава преступления состоит в указании на мотив преступления – корыстные или иные низменные побуждения, которые входят в конструкцию состава. Это свидетельствует о том, что преступление может быть совершено только с прямым умыслом и при наличии указанных мотивов.

Закон не дает толкование, что следует понимать под корыстью и иными низменными побуждениями. Согласно Толковому словарю русского языка В. И. Даля (современная версия) под корыстью понимается «страсть к приобретению, к поживе; жадность к деньгам, богатству, любостяжание, падкость на барыш»⁴. Такое понимание корысти как проявления

¹ Пудовочкин Ю. Е. Ответственность за преступления против несовершеннолетних по российскому уголовному праву. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. С. 161–162.

² См.: Палий В. В., Ашин А. А., Чучаев А. И. Преступления против семьи и несовершеннолетних: учебное пособие / В. В. Палий, Владимир: Изд-во Владимир. гос. ун-та, 2009. С. 70-71.

³ См.: Тляумбетов Р. Г. Преступления против семьи: уголовно-правовые и криминологические аспекты. Автореф. дис... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 15.

⁴ Даль В. И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. М.: Изд-во Эксмо, 2002. С. 342.

низменных побуждений не вызывает возражений ни у теоретиков, ни у практиков. Другое дело, когда встает вопрос, что следует понимать под иными низменными побуждениями?

Согласно Толковому словарю русского языка С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой низменные побуждения понимаются в смысле «подлые», «бесчестные»¹. В специальной литературе мнения авторов по данному вопросу не совпадают².

Не претендуя на то, чтобы дать исчерпывающий перечень низменных мотивов преступлений, в то же время считаем, что определяющим критерием отнесения того или иного мотива к разряду низменных является его нравственно-психологическое содержание. В их основе обычно лежит эгоизм, проявление определенных негативных личностных качеств, таких как: злоба, цинизм в отношении окружающих, досада на чужую удачу, счастье, стремление получить личную выгоду за счет других. Традиционно к таковым мотивам принято относить корысть, месть, озлобление, зависть, ревность и др.

Низменное содержание мотива преступления напрямую не зависит от его правового значения. Поэтому нельзя согласиться с А. И. Рарогом в том, что мотивы, не предусмотренные в перечне обстоятельств, отягчающих наказание, а также не используемые в Особенной части УК для усиления наказания, не могут признаваться низменными, хотя степень их предосудительности может довольно существенно различаться (месть, ревность, карьеризм, личная неприязнь и т. п.)³. Полагаем, что, к примеру, зависть как чувство досады, вызванное благополучием, успехом другого, и толкнувшее виновного к совершению его убийства, не теряет своего низменного содержания, хотя этот мотив не предусмотрен ни в основном, ни в квалифицированном составе убийства, нет его и в перечне обстоятельств, отягчающих наказание.

В то же время А. И. Рарог справедливо поднимает вопрос о том, что понятие низменных побуждений в действующем законодательстве весьма ограничено и используется только в ст.ст. 153 и 155 УК РФ. В обоих случаях использование данного термина является неудачным, ибо оно неосновательно сужает рамки применения указанных норм. В связи с этим автор приходит к правильному выводу, что указанным составам преступлений больше соответствовало бы определение мотива: «из корыстной или иной личной заинтересованности»⁴. Действительно, это было бы более понятно и с точки зрения правоприменительной практики.

¹ См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., дополненное. М.: Азбуковник, 1999. С. 417.

² Подробнее см. об этом Рарог А. И. Настольная книга судьи по квалификации преступлений: практическое пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 112–114.

³ См.: Рарог А. И. Настольная книга судьи по квалификации преступлений: практическое пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 114.

⁴ См.: Там же. С. 114.

Незаконное усыновление (удочерение) (ст. 154 УК РФ). Само по себе нарушение правил усыновления (удочерения) преступлением не является. За такие действия наступает административная ответственность (ст. 5.37 КоАП РФ «Незаконные действия по усыновлению (удочерению) ребенка, передаче его под опеку (попечительство) или в приемную семью»). Из диспозиции ст. 154 УК РФ следует, что преступлением признаются лишь неоднократные действия по усыновлению (удочерению) детей, передаче их под опеку (попечительство) или на воспитание в приемные семьи либо однократное нарушение, совершенное из корыстных побуждений.

Поскольку в данном составе преступления законодатель не дает толкования, что следует понимать под неоднократностью, полагаем, что подход должен быть тот же, что и в нормах с административной преюдицией.

С учетом сказанного, редакция ст. 154 УК РФ в этой части будет выглядеть следующим образом: «Незаконные действия по усыновлению (удочерению) детей, передаче их под опеку (попечительство), на воспитание в приемные семьи, совершенные лицом в течение одного года после применения к нему административного наказания за такое же нарушение».

Преступлением признаются и однократные действия, совершенные из корыстных побуждений. Общественная опасность в этих случаях заключается в характере исходных побуждений, которыми руководствовался виновный. В то же время следует согласиться с мнением Ю. Е. Пудовочкина, что корысть не является единственным мотивом нарушения указанных правил. Это могут быть и известные ст.ст. 153, 155 УК РФ низменные побуждения (месть, например). С учетом этого, он предлагает при описании признаков субъективной стороны состава указать не только на корыстную, но и на иную личную заинтересованность¹. Действительно, этот термин, с одной стороны, является более удачным и понятным для правоприменителей, а с другой – позволит полнее охватить возможные варианты совершения подобных незаконных действий.

В целом редакция ст. 154 УК РФ выглядела бы следующим образом:

«Незаконные действия по усыновлению (удочерению) детей, передаче их под опеку (попечительство), на воспитание в приемные семьи, совершенные лицом в течение одного года после применения к нему административного наказания за такое же нарушение либо из корыстной или иной личной заинтересованности, – наказываются...».

© Нуркаева Т. Н.

¹ См.: Пудовочкин Ю. Е. Указ. соч. С. 182.

Маликов Борис Зуфарович – профессор кафедры уголовного права и криминологии Уфимского юридического института МВД России, доктор юридических наук, профессор (г. Уфа)

ШТРАФ И СУДЕБНЫЙ ШТРАФ В УГОЛОВНОМ ПРАВЕ

Штраф как вид санкции в механизмах правовой ответственности по своей сущности – мера ограничительная и по характеру применения – принудительная, представляет собой денежное взыскание с виновного лица, за совершение правонарушения в пользу третьих лиц, – в доход государства.

В отраслях публичного права возможность применения штрафа за правонарушения предусмотрена нормами административного, уголовного и уголовно-исполнительного законодательства, также он встроен и в регламент деятельности судов в качестве вида процессуальной ответственности.

В административном законодательстве административный штраф представлен достаточно широко, как мера взыскания, за правонарушения в различных сферах подконтрольной государству деятельности юридических и физических лиц, за малозначительные деяния.

В гражданском процессе (ст. 105 ГПК РФ) и в арбитражном процессе (ст. 119 АПК РФ) судебный штраф представляет собой меру имущественного воздействия (санкцию). Судебные штрафы налагаются судом в случаях и в размерах, предусмотренных ГПК РФ и АПК РФ, и являются видами процессуальной ответственности.

В уголовно-исполнительном законодательстве за нарушение установленного порядка отбывания наказания к осужденным к лишению свободы может применяться мера взыскания в виде дисциплинарного штрафа в размере до двухсот рублей (п. «б» ч. 1 ст. 115, ч. 3 ст. 117 УИК РФ). С учетом того, что размер такого штрафа не может превышать 200 рублей, он является мерой символической, но реальной и сравнительно резонансной. Дисциплинарный штраф применяется к осужденным к лишению свободы (п. «б» ч. 1 ст. 115 УИК РФ) за злостное нарушение установленного порядка отбывания наказания (ч. 1 ст. 116 УИК РФ). Следует отметить наличие противоречий в нормах п. «б» ч. 1 ст. 115 УИК РФ, в которой предусмотрено применение дисциплинарного штрафа за простое нарушение порядка и условий отбывания лишения свободы, а также нормами ч. 3 ст. 117 и ч. 1 ст. 116 УИК РФ. В ч. 3 ст. 117 УИК РФ, в них законодатель отмечает, что дисциплинарный штраф применим за нарушения порядка и условий

отбывания лишения свободы, указанных в ч. 1 ст. 116 УИК РФ. Тогда как в ч. 1 ст. 116 УИК РФ выделены злостные нарушения порядка и условий отбывания лишения свободы.

В уголовном законодательстве штраф является видом наказания (ст. 46 УК РФ) и может применяться в качестве, как основного, так и дополнительного наказания (чч. 1, 2 ст. 45 УК РФ). В уголовном кодексе РФ штраф включен в санкции 240 статей. Из них в санкциях 158 статей он закреплен в качестве основного вида наказания, в санкциях 50 статей – в качестве, как основного, так и дополнительного наказания, в санкциях 32 статей – только в качестве дополнительного наказания. Штраф достаточно серьезное наказание материального характера. Он устанавливается в размере от пяти тысяч до пяти миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух недель до пяти лет либо исчисляется в величине, кратной стоимости предмета или сумме коммерческого подкупа, взятки или сумме незаконно перемещенных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов. Штраф, исчисляемый исходя из величины, кратной сумме коммерческого подкупа, взятки или сумме незаконно перемещенных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов, устанавливается в размере до сто-кратной суммы коммерческого подкупа, взятки или суммы незаконно перемещенных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов, но не может быть менее двадцати пяти тысяч рублей и более пятисот миллионов рублей (ч. 2 ст. 46 УК РФ).

Наряду с классическим видом штрафа совершенно новое предназначение в уголовном законодательстве обрел судебный штраф в соответствии с Федеральным законом № 323-ФЗ от 03.07.2016¹. Он стал денежным взысканием в доход государства в качестве меры уголовно-правового характера (ст. 104.4 УК РФ) в механизме освобождения от уголовной ответственности (ст. 76.2 УК РФ).

Правовая природа судебного штрафа в уголовном законодательстве требует теоретического осмысления с точки зрения определения его сущности и целей в механизме освобождения от уголовной ответственности. Что это за правовое явление: санкция за правонарушение, компенсация за причиненный вред правопорядку, «откуп от ответственности» или что-то другое. Хотя законодатель прямо указывает, что судебный штраф – это мера уголовно-правового характера (ст. 104.2 УК РФ). Вместе с тем, другие виды освобождения от уголовной ответственности не предусматривают подобного правоограничения, не порождают применения никакой меры уголовно-правового характера. Само наименование данной меры уголовно-

¹ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности [Электронный ресурс]: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

правового характера имеет санкционную сущность, то есть сближает ее с наказанием.

Появление в уголовном законодательстве судебного штрафа стал итогом инициативы Верховного Суда России по проекту Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности»¹. Данный законопроект включал в себя предлагаемые изменения в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство по вопросам по декриминализации составов ч. 1 ст. 116, ч. 1 ст. 119, ст. 157 УК РФ и перевода в преюдициальный порядок реализацию уголовной ответственности за побои ведением ст. 116¹, ст. 158¹ (мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию) в УК РФ, а также путем изменения редакции чч. 1, 2 ст. 157 УК РФ «Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей» и введением в них признака неоднократности. Механизм административной преюдиции закреплён в примечаниях № 1 и № 2 к настоящей статье.

Состав преступления «Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью» (ст. 119 УК РФ) не претерпел изменения и не был декриминализован.

Ряд ученых, специалистов в области уголовного права, и некоторые государственные деятели, прокурорские работники, представители адвокатского сообщества по-разному отреагировали на настоящий проект закона и сам Федеральный закон № 323-ФЗ от 03.07.2016². Резкой и обоснованной критике было подвергнуто профессором МГУ Н. Е. Крыловой само обоснование динамики значительного возрастания в последнем десятилетии количества судимых за преступления небольшой тяжести и необходимости изменения данной ситуации в судебной практике путем декриминализации некоторых составов преступлений путем их перевода в разряд административных правонарушений, ввода по ним в УК РФ механизма административной преюдиции или неоднократности, освобождения от уголовной ответственности путем назначения судебного штрафа, снижения и исключения судимости за преступления небольшой тяжести³.

¹ См.: Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации № 37 от 31 июля 2015 г. // <http://xn--b1azaj.xn--p1ai/2015/postanovlenie-plenuma-vs-rf/№37-ot-31.07.2015.html>.

² См.: обращения: 05.04.2017; Кашепов В. П. Применение штрафа как вида уголовного наказания // Аналитический портал Григорьев Д. Н. Судебный штраф «Праворуб» 02.03.2017. Тверь // <https://pravorub.ru/articles/75842.html> (дата обращения: 06.04.2017; Никонов Н. А. Новые подходы Верховного Суда РФ к освобождению от уголовной ответственности // Новая адвокатская газета. 2017. № 1. <http://advokat-nikonov.ru/press-center/novye-podhody-verhovnogo-suda-rf-k-osvobozhdeniyu-ot-ugolovnoj-otvetstvennosti/>. (дата размещения статьи: 12.12.2017) // <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/26414> (дата обращения: 18.04.2018).

³ См.: Крылова Н. Е. Гуманизация уголовного законодательства продолжается? Анализ проектов Федеральных законов, одобренных Пленумом Верховного суда РФ 31 июля 2015 г. // Закон. 2015. № 8. С. 90–107.

Следует отметить, что до принятия Федерального закона № 323 не было научной дискуссии о необходимости наличия подобной комбинации аннулирования уголовной ответственности путем применения судебного штрафа. Можно предположить, что прообразом судебного штрафа и нового основания освобождения от уголовной ответственности с его применением стал механизм освобождения от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (ст. 76¹ УК РФ).

Конечно, все это порождает необходимость достаточно основательной теоретической проработки основных положений, прежде всего, института иных мер уголовно-правового характера. В доктрине уголовного права вопрос о понятии иных мер уголовно-правового характера, признаках и их видах относится к числу достаточно не разработанных и дискуссионных в контексте теории реализации уголовной ответственности и собственно мер уголовно правового воздействия¹. Хотя в последнее десятилетие интерес к институту иных мер уголовно-правового характера несколько возрос. В период с 2006 г. и по 2017 г. было защищено 5 кандидатских и одна докторская диссертация, издано два учебных пособия², посвященных анализу института иных мер уголовно-правового характера³. Однако, это пока не привело к законодательному формированию полноценного с точки зрения научного обоснования его основных положений, структуры, месте в системе уголовного законодательства, как самостоятельного института уголовно-правового принуждения и «реабилитации» лиц, совершивших общественно опасное деяние.

Следует отметить, что изменение наименования раздела VI УК РФ через десять лет после принятия кодекса в 1996 г., который стал именоваться «Иные меры уголовно-правового характера», также не прояснило ситуацию по данной проблеме. Эта была в нашем понимании не совсем удачная модернизация УК РФ Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-

¹ См.: Чучаев А. И. Уголовно-правовое воздействие: монография / под ред. А. И. Рарога. М.: Проспект, 2012. С. 3; Маликов Б. З., Салимова А. М. Уголовная ответственность и уголовно-правовое воздействие в системобразовании уголовного права // материалы международной научно-практической конференции «Современные проблемы науки и образования» // Вестник Ессентукского института управления, бизнеса и права. Ессентуки. 2016. Спецвыпуск №1(12). С. 53–63.

² См.: Гребенкин Ф. Б. Меры уголовно-правового характера и их применение: учебное пособие. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 264; Безбородов Д. А., Зарубин А. В. Иные меры уголовно-правового характера: понятие, признаки и виды: учебное пособие. СПб.: АГП РФ, 2015. С. 80.

³ См.: Гареев М. Ф. Цели иных мер уголовно-правового характера и средства их достижения по российскому уголовному праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань: КГУ им. В. И. Ульянова – Ленина, 2005; Биктимеров Э. Л. Иные меры уголовно-правового характера и их роль в осуществлении задач уголовного права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: СГАП, 2009; Оловенцова С. Ю. Иные меры уголовно-правового характера, применяемые к несовершеннолетним: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2010; Карпов К. Н. Иные меры уголовно-правового характера как средство противодействия совершению преступлений: автореф. дис. канд. юрид. наук. Омск 2011; Скрипченко Н. Ю. Теория и практика применения иных мер уголовно-правового характера к несовершеннолетним. М.: МГЮА, 2013; Павлова А. А. Иные меры уголовно-правового характера как институт уголовного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВШЭ, 2014.

ФЗ¹. Объединение в одном разделе принудительных мер медицинского характера и конфискации имущества привело к тому, что указанные меры по своей сути, не будучи проявлением уголовной ответственности, имеют связь с преступным деянием и обусловлены им.

Законодатель определил наказание и иные меры уголовно-правового характера в качестве однородных правовых явлений. Они представляют собой единую систему мер уголовно-правового характера, так как это вытекает из содержания ч. 2 ст. 2 УК РФ. На данное обстоятельство ранее указывали и другие авторы². В оценке иных мер уголовно-правового характера в теории уголовного права не единого подхода. Одни правоведы полагают, что иные меры уголовно-правового характера обязательно должны быть не связаны с реализацией уголовной ответственности³. Следует сразу отметить, что указанный подход в оценке иных мер уголовно-правового характера противоречит положению ч. 2 ст. 2 УК РФ, согласно которому последние наряду с наказанием определены в уголовном законе для применения за совершение преступлений. Таков закон и он предполагает применение иных мер уголовно-правового характера, как правило, при реализации формата уголовной ответственности. Поэтому мы полагаем, что правы те авторы научных работ, в которых применение иных мер уголовно-правового характера связывается и с процедурой реализацией уголовной ответственности в форме государственного принуждения, и освобождения от нее условно с применением не карательных мер принуждения, либо при наличии общественно-опасного деяния и невозможности реализации уголовной ответственности в форме наказания, следует возможность применения специальных видов принуждения (медицинского или воспитательного характера).

Классическая форма реализации уголовной ответственности проявляется в факте осуждения виновного лица со стороны государства за совершение преступления, его наказания и судимости. Вместе с тем, уголовный закон предусматривает, вместо наказания использование государственного принуждения в форме механизма режима испытания и понуждения к выполнению социально значимых обязанностей, компенсационных материальных мер возмещения (при деятельном раскаянии, примирении с потерпевшем, судебном штрафе), режима принудительного лечения и воспитательного воздействия. Тем самым иные меры уголовно-правового характера отличаются от наказания основаниями применения, характером принуждения, целями и правовым последствиям их применения.

¹ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»: федеральный закон от 27.07.2006 № 153-ФЗ // Российская газета. 2006. 29 июля. Федеральный выпуск № 4131.

² См.: Курганов С. И. Наказание: уголовно-правовой, уголовно-исполнительный и криминологический аспект. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 32.

³ См.: Крылова Н. Е. Указ. соч. С. 90–107.

Конечно, иные меры уголовно-правового характера не должны иметь карательного свойства, иначе они будут дублировать наказание, практически сливаясь с ним воедино.

Поэтому разработчики законопроекта, предлагая включение в УК РФ гл. 15² «Меры уголовно-правового характера, применяемые при освобождении от уголовной ответственности» и ст. 104⁴ «Виды мер уголовно-правового характера, применяемых при освобождении от уголовной ответственности» не вполне обоснованно предложили включить в ст. 76² УК РФ, в качестве мер уголовно-правового характера виды наказаний, указанные в пп. «а», «б», «г», «д» ст. 44 УК РФ. Это противоречит положению ч. 2 ст. 2 УК РФ, в которой законодатель разграничил меры уголовно-правового характера на наказания и иные меры уголовно-правового характера. Также в указанном законопроекте его разработчики в наименовании гл. 15² и ст. 104⁴ используют понятие «Меры уголовно-правового характера» вместо «Иные меры уголовно-правового характера», стирая грань между иными мерами уголовно-правового характера и наказанием. Мы полагаем, что в таком ответственном документе, как указанный проект Федерального закона, подобные вольности не допустимы. В конечном итоге в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ гл. 15² УК РФ обрела наименование «Судебный штраф». Думается и это наименование гл. 15² УК РФ не верно, ибо понятие штраф во все времена несло в себе представление о санкции и наказании, как каре. Наиболее верным было бы эту иную меру уголовно-правового характера именовать «компенсационная выплата». Такая компенсация допустима с учетом того, что преступлением причиняется вред охраняемым законом интересам обществу и государству. Чтобы применение такой меры было как-то понято и оправдано в механизме освобождения от уголовной ответственности, следует это основание освобождения применять только к лицам, совершившим преступления против государственной, муниципальной, кооперативной собственности и иных имущественных и не имущественных интересов юридических лиц и общественных формирований, по которым деятельное раскаяние и «примирение» либо по своей сути не возможно реализовать или их значения в посткриминальном поведении ничего не меняет и не влияет на оценку общественной опасности, тогда как компенсационный вариант уголовно-правового воздействия может стать показателем восстановления социальной справедливости и не ассоциироваться с применением кары.

Освобождение от уголовной ответственности физических лиц должно иметь место только по основаниям ст.ст. 75 и 76 УК РФ.

Министерство финансов России инициирует продвижение законопроекта по дополнению Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» положением о возможности уплаты штрафа и судебного штрафа за виновное лицо третьими лицами, еще более

отдаляя таковое, от самого деяния¹. Нам представляется, что постановка такого вопроса не уместна, так как размывает логику персонализации противоправного поведения и обязательности компенсационных мер лично виновным лицом, в том числе за счет его имущества и средств от его трудовой деятельности. Так как предложенный вариант Минфина России приведет к обнулению предупредительного значения «судебного штрафа».

В уголовном кодексе РФ в VI разделе должна быть специальная глава: «Иные меры государственного принуждения, обусловленные совершением общественно-опасного деяния или преступления», которым должны быть отнесены два их вида. Первый вид таких мер – это применение принудительных мер медицинского характера к лицам, совершившим общественно-опасное деяние в состоянии невменяемости. Вторая группа – это меры государственного принуждения: 1) в отношении лиц, совершивших преступления в состоянии вменяемости, но нуждающимися в применении к ним принудительных мер медицинского характера по судебному решению и приговору суда; 2) в виде конфискации имущества по приговору суда; 3) в виде компенсационных выплат добровольно и по определению суда (денежное возмещение и компенсационной выплаты вместо судебного штрафа – ст.ст. 75, 76, 76¹, 76² УК РФ); 4) в форме режима испытания по приговору или определению суда (условное осуждение – ст. 73 УК РФ, условно-досрочное освобождение – ст.ст. 79, 93 УК РФ, отсрочка отбывания наказания – ст.ст. 82, 82¹ УК РФ, принудительные меры воспитательного воздействия – ст. 90 УК РФ).

Применение принудительных мер медицинского характера возможно в двух случаях: а) в связи с совершением преступления вменяемыми лицами (пп. «б», «в», «д» ч. 1 ст. 97 УК РФ); б) в связи с совершением общественно опасного деяния невменяемыми лицами (п. «а» ч. 1 ст. 97 УК РФ).

В этой главе должны быть закреплены понятие иных мер уголовно-правового характера, их цели, основания, виды. С учетом этого станет ясным: почему судебный штраф является мерой уголовно-правового характера. Мы предлагаем свой вариант понятия иных мер уголовно-правового характера – есть меры государственного принуждения, применяемые судом к осужденным и лицам, освобождаемым от уголовной ответственности и отбывания наказания с установлением им режима принуждения в форме принудительных мер медицинского характера либо испытания, а также компенсационных выплат, либо иных мер не карательного характера.

¹ См.: Пояснительная записка проекту федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации по вопросам, связанным с уплатой штрафа, назначенного судом в качестве основного или дополнительного вида уголовного наказания, судебного штрафа, уплатой недоимки, пеней и штрафов в размере, определяемом в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также перечислением в федеральный бюджет дохода и денежных возмещений // <http://pandia.ru/text/80/322/87066.php> (дата обращения: 12.04.2018).

Форма и мера посткриминального государственного принуждения может быть выражена в применении компенсационных выплат, предусмотренных для всех видов освобождения от уголовной ответственности, закрепленных в Общей части УК РФ в том числе и с применением судебного штрафа – ст. 104.2 УК РФ, в установлении режима испытания для условно осужденных (ст. 73 УК РФ), условно-досрочно освобожденных (ст. 79 УК РФ), для осужденных с отсрочкой отбывания наказания (ст.ст. 82, 82.1 УК РФ). Указанные меры применимы как до постановления приговора, так и в процессе его постановления, а также и в период отбывания наказания.

Объединяет их то, что указанные правовые формы применяются судом, являются мерами уголовно-правового принуждения. В них находят выражение принципы социальной справедливости, экономии репрессии, приоритета социальных факторов в механизме посткриминального уголовно-правового воздействия. Их целями являются устранение негативов деформации личности виновного в совершении преступления, коррекция посткриминального поведения осужденных, лиц, освобожденных от наказания и уголовной ответственности и предупреждение совершения новых преступлений, сохранение и восстановление социально-полезных отношений за счет применения не карательного уголовно-правового принуждения.

Введение судебного штрафа, в качестве иной меры уголовно-правового характера с явно выраженным санкционным (карательным) свойством, в механизм нового основания освобождения от уголовной ответственности, нами расценивается как не совсем удачная попытка уголовно-правового реагирования государства на совершение впервые преступлений небольшой и средней тяжести. Таким образом, институт судебного штрафа является своеобразным симбиозом альтернативной формы разрешения уголовного правового конфликта и наказания. У такого вида штрафа есть два аспекта: 1) он применим в механизме освобождения от уголовной ответственности, в сочетании элементов деятельного раскаяния, понижающих и аннулирующих общественную опасность виновного лица; 2) принудительно-санкционное, условное по характеру, реагирование государства при освобождении от уголовной ответственности лица, признавшего свою виновность (не установленную судом) в форме штрафа. В итоге его можно оценивать, как наказание судом без установления вины и без судимости.

Судебный штраф без должной законодательной мотивационной оценки подобного денежного взыскания, так и не обрел признаков иной меры уголовно-правового характера отличающего его от наказания. Поэтому он не вписывается в общую логику иных мер уголовно-правового характера (таковая еще четко не обозначена ни в уголовном законе, ни в теории уголовного права), ни оснований и видов освобождения от уголовной ответст-

венности. Кроме того, законодательный «эксперимент» судебного штрафа разбалансирует досудебную и судебную практику по преступлениям небольшой и средней тяжести, ослабит правовую защищенность лиц, подвергаемых судебному штрафу, не исключено, что и породит и коррупционные проявления, приведет к определенному блокированию и затормаживанию развития теории уголовной ответственности и освобождения от нее, учения о наказании и иных мерах уголовно-правового характера. Это лишь некоторые шаги Верховного суда Российской Федерации и законодателя в разбалансированности системы взаимосвязи институтов и норм Уголовного кодекса России, а впереди нас ждет еще принятие нового Федерального закона, которым планируется введение в наше уголовное правосудие нового понятия и правового явления, как уголовный проступок.

© Маликов Б. З.

УДК 340.114.5/.6–057.34

Юнусов Абдулжабар Агабалаевич – профессор кафедры теории государства и права, международного и европейского права Академии права и управления ФСИН России, доктор юридических наук, профессор (г. Рязань);

Кученев Андрей Владимирович – адъюнкт кафедры теории государства и права, международного и европейского права Академии права и управления ФСИН России (г. Рязань)

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В КОНТЕКСТЕ ПРАВОСОЗНАНИЯ

Вопросам юридической ответственности посвящено множество работ, эта тема одна из важнейших тем на сегодняшний день, которая занимает центральное место в современной науке о праве.

Юридическая ответственность – тема, которая актуальна на протяжении многих лет, в том числе и сейчас по многим причинам.

Она подразумевает под собой взаимодействие личности и страны, групп людей и страны, общества в целом и страны, охраняя интересы обеих сторон.

Подтверждает это ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и охрана прав и свобод жителя нашей планеты и гражданина - обязанность государства».¹

Под обязанностью, в данном случае мы должны понимать свободу действий. Но стоит учитывать тот факт, что свобода – это не произвол разума, не произвол поступков ни со стороны государства, ни со стороны населения – несёт в себе ответственность. То есть, чем более волен человек – тем более груз ответственности он несёт за свои поступки, точно такое же правило затрагивает и государство (если исключить влияние власти на социальную и любую другую структуру общества).

Согласно п. 1 ст. 15 Конституции РФ конституционные нормы не должны нуждаться в каком-либо доказательстве. Они позволяют каждому гражданину обладать свободой в той мере, в какой он этого желает – прикрепляя к этому всему степень ответственности. Государство создаёт определённые условия для того, чтобы люди приобретали права и свободы и пытается их реализовать.

Однако со своей стороны оно требует от субъектов права соответствующих реализаций правовых предписаний, они же в свою очередь должны идти по данным правовым стопам, по данным предписаниям.

В этом, в принципе, и заключается казённое принуждение, которое имеет несколько различных форм проявления. Одно из которых – юридическая ответственность.

На сегодняшний день особо актуальна тема юридической ответственности и проблемы, которые связаны с ней. Насколько известно, с возникновением государства и его развитием прогрессировали и проблемы юридической ответственности.

Главной особенностью становления гражданского общества и правового государства в современной России является реформирование института государственной службы, исследования данной сферы и проблем юридической ответственности в целом, а также проблем юридической ответственности государственных гражданских служащих.

Юридическая ответственность данной сферы общества подразумевает применение мер по отношению к ним, определенных взысканий, имущественная конфискация за те деяния (действия/бездействия), которые запрещены и опасны законодательством.

Итак, для определения точного понятия и формулировки проблемы стоит оценить и познать юридическую ответственность с точки зрения государственного служащего.

Юридическая ответственность государственного служащего – это в первую очередь, юридическая обязанность, которая предусмотрена в нормах права. Эту обязанность служащие должны соблюдать и исполнять, а

¹ Лазарев В. В. Общая теория права и государства: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001.

так же нести с достоинством и полным исполнением свои должностные обязанности. В случае их невыполнения, данное деяние (бездействие) считается правонарушением и влечет за собой юридическую ответственность.

В данном случае юридическую ответственность работодатель может заменить на так называемую дисциплинарную ответственность, когда она реализуется в рамках правоохранительных правоотношений. Такие наказания часто влекут за собой выговоры в личные дела служащих, штрафы, лишение премий и прочие негативные последствия, которые будут не удобны ни сотруднику, ни нанимателю. Однако стоит отметить, это одна из самых гуманных мер.

Существуют и практикуются также другие виды юридической ответственности в таких случаях. Ну, например:

- административная ответственность;
- уголовная ответственность;
- материальная ответственность.

Каждый из этих видов ответственности серьёзен по отношению к государственному служащему и наступает только на основании определенных и значимых доказательств. Здесь важно не забыть принципы и признаки юридической ответственности, чтобы не поломать судьбу человека и не стать «деспотом» в глазах своих людей.

Действительно, причинить вред гражданину или юридическому лицу созданием акта государственного органа, не соответствующего закону, подлежит возмущению. Проблема здесь заключается в том, что по своему статусному положению государственный служащий просто не может быть субъектом гражданско-правовой ответственности в рамках правоположения.

В особенности дисбаланс прав и свобод существует до сих пор в местах лишения свободы, где существует четкое разграничение сотрудника и осужденного¹.

Сегодня наиболее проблемным также является и привлечение любого государственного служащего к ответственности, в прогрессивном или регрессивном порядке не имеет значения. Причём даже не имеет значения и то, какая степень правонарушения была содеяна данным государственным служащим, а всё потому, что при любом неправильном поступке (в лёгкой форме называя) обвиняется не государственный деятель, а государство в целом, то есть казна Российской Федерации.

Ну и кто согласится обвинить целое государство, весь правительственный орган в том, что было правонарушение со стороны законодательного органа? Никто. Тем самым давая волю государственным служащим всё более оставаться безнаказанными за то или иное преступление.

¹ Абдуразаков А. А. Обеспечение религиозных прав и свобод в местах лишения свободы // Юрист Юга России и Закавказья . 2017. № 4 (20). С. 33–36.

Юридическая ответственность государственного служащего не распространяется на него самого, поскольку он не является гражданско-правовым деятелем и не может нести эту ответственность. Всю юридическую ответственность несёт государство вместо своего государственного служащего, что чревато возмущением и недовольством жителей страны в целом и моральным нарушением государственного авторитета.

Также существует такая проблема как юридическая ответственность в современном международном праве. В чем она заключается? Те юридические нормы, которые регулируют вопросы международной ответственности, до сих пор особо не применяются на практике. А те, что применяются, носят договорной характер или обычные правовые нормы, которые были сформированы по причине судебного решения или какого-либо прецедента.

Если рассуждать и оценивать степень серьёзности вопроса, получается, что характерной чертой юридической ответственности в международном праве является необязательность её принудительной реализации. Грубо говоря, недостаточно аргументированные претензии могут спровоцировать международный спор, который законодательно и юридически невозможно решить изначально.

Тогда следует вывод, что за любое решение сторон, будь оно договорное или просто выводы обеих, нельзя будет возложить юридическую ответственность. Поэтому, скорее всего, первым шагом на пути создания новой системы международной безопасности стоит уделить время именно этой части вопроса. То есть, внедрение юридической международной ответственности, в основе которой лежит принудительное её исполнение¹.

Во многом проблемы развития юридической ответственности связаны с возникающим дисбалансом правовых ожиданий и правовой реальности в общественной жизни. Государство и его «представители» имеют значительно большее количество прав и возможностей по урегулированию социальных отношений. Однако выработанные в процессе правовой социализации морально-нравственные критерии ответственности все в большем количестве закрепляются законодательно. Справедливое перераспределение юридической ответственности на каждого государственного служащего в государственном аппарате позволит нивелировать инциденты их безнаказанности, предать огласке, допустить общество к регулированию всей вертикали общественной жизни.

© Юнусов А. А.

© Кученев А. В.

¹ Мами К. Е. Правовое государство: социальный идеал и реальность // Законодательство. 2003. № 2. С. 16.

Аминов Ильдар Ринатович – доцент кафедры государственного права Института права Башкирского государственного университета кандидат юридических наук, доцент (г. Уфа)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОЛНОМОЧИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЛИ И ДРУГИХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

В структуре Российского законодательства полномочия местного самоуправления в области земли и других природных ресурсов находятся во взаимосвязанной системе с федеральными и региональными правовыми актами. Согласно ст. 7 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законам, Конституциям, уставам субъектов РФ, законами субъектов РФ. В п. 3 ст. 7 того же ФЗ, входит требование о согласованности остальных законов и правовых подзаконных актов требованиям Конституции РФ и базовым Федеральным законам, касающимся местного самоуправления. Специальные законы и правовые подзаконные акты в части регулирования полномочий местного самоуправления в области земли и других природных ресурсов также находятся в тесной правовой структуре, отвечающей требованиям «основной нормы». Компетенция органов местного самоуправления в части земельных отношений лежит в основе ст. 10 «Территории муниципальных образований»¹.

Изъятие земельных участков для муниципальных нужд, включая выкуп, осуществляется в соответствии со ст.ст. 279–286 ГК РФ. Муниципальные органы, собрания представителей думы, местной администрации подготавливают и утверждают правила землепользования с учетом согласованных планов застройки территорий городских и сельских поселений, видов, размеров и структуре земельных участков. В пункте 2 ст. 11 Земельного Кодекса РФ указаны полномочия в части управления и распоряжения муниципальной собственностью, в порядке решения вопросов в сфере земельных отношений. В местной администрации создаются земельные органы они же земельные комитеты, комиссии по выбору и отводу земельных участков, либо, в зависимости от объема работ, выделяется должностное лицо, ответственное за подготовку документов и принятия решения. Решения по поводу предоставления земельных участков путем

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) [Электронный ресурс]. URL: Официальный интернет-портал правовой информации, 01.01.2016. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2017)

купли-продажи, аренды и т. п. принимаются коллегиально представительными органами местного самоуправления, а в предусмотренных законодательством случаях главой местной администрации.

В муниципальной собственности находятся не только земельные участки, но и месторождения полезных ископаемых, водоемы и другие природные ресурсы. Согласно Водному кодексу РФ 2006 года, собственность муниципальных образований возможна лишь на пруды и обособленные карьеры, водоемы при строгом соблюдении действующих экологических норм и правил. В частную же собственность попадают водоемы, окруженные частными земельными участками, имеющие с ними общую юридическую судьбу, основу новаций «вне проточности и замкнутости водоема», что бы исключить другие толкования по отношению к водоемам. Согласно Водному кодексу РФ от 15.04.2006 № 49-ФЗ устанавливается правовой режим подземных водных объектов, в том числе по отношению к компетенции муниципального образования. Подземные воды, относящиеся к специфическим минеральным ресурсам недр, «находятся в государственной собственности, в данном случае рассматриваются как извлекаемый ресурс»¹.

Следовательно, можно ли считать обособленным водным объект естественного происхождения, возникший в результате, например: таяния ледника или небольшое озеро в пойме большой реки, затапливаемой в весенний паводок, возникшее в результате стихийного бедствия, ливней, землетрясения.

Все это в то же время противоречит признаку «искусственный», в той мере, в которой законодатель видит количество труда внесенного собственником в появление водного объекта. На практике же придется, например, в пойме реки, рядом с десятками заросших небольших озер, вырыть экскаватором действительно обособленный водный объект. Однако фактически без постоянной водной подпитки невозможно иметь обособленный водный объект, который обязательно высохнет. Никто не станет строить и инвестировать плотину в «чистом» поле, а если там имеется родник то рано или поздно оно обязательно переполнит чашу берегов и побежит искать «гидравлическую связь» с другими водными объектами, что автоматически дает возможности компетентным органам заметить это обстоятельство. По факту можно говорить только о двух видах водных объектов:

а) вырытых искусственным путем, на земельных участках в собственности;

б) в поймах рек, где экономическая целесообразность менее плодотворна, в виду ежегодных паводков.

¹ О недрах (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016): федеральный закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 13.07.2015) [Электронный ресурс]. URL: Официальный интернет-портал правовой информации, 01.01.2016. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2017).

Также законодательством не определен признак «небольшой», который, наверное, должен быть различным по регионам, и конкретно закрепляться в региональном законодательстве. Казуистика в данном случае сыграла только на пользу. Для решения данной казуистической проблемы нужно более четко и грамотно сформулировать дефиниции законодательства.

Земля является тем объектом, который всегда имеет собственника и лишь в некоторых случаях допускается распространение правового режима «бесхозной вещи», который разрешается гражданским законодательством. Так в России 40 млн чел. стали собственниками земельных участков, 12 млн – собственниками земельных долей в бывших колхозах и совхозах, в общей сложности 140 млн га. Новеллы в земельном законодательстве требуют от местного самоуправления – ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации вести мониторинг надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения в населенных пунктах. Так с 01.01.2015 действует ст. 54 Земельного Кодекса Российской Федерации «Порядок изъятия земельного участка, представленного на праве пожизненного наследуемого владения, права постоянного (бессрочного) пользования, в виду не надлежащего использования земельного участка». Расширены права местного самоуправления в части контроля за надлежащим использованием земель населенных пунктов.

«Требуется от местного самоуправления обязательных публичных торгов изымаемого земельного участка с опубликованием в местных СМИ»¹, а также срочного надлежащего сообщения со стороны МСУ в адрес государственного надзора о имеющихся нарушениях земельного законодательства. В этой же связи внесены изменения в ГК «Основания для прекращения права собственности»².

Однако в данные изменения не внесены как обязательное требование о наличии межевых знаков на сельскохозяйственных землях собственников – граждан в населенных пунктах, что на практике приводит к определенной социальной напряженности и работе местных судебных органов по разрешению данных споров. Проблема может быть разрешена только с общеобязательным требованием наличия межевых знаков между собственниками земли и порядком их установления при участии заинтересованных сторон, контроля за сохранностью межевых знаков и ответственности за их повреждение и уничтожение. В виду того что земля (земельные участки) особенно около больших городов имеют достаточно высокую цену

¹ Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 (ред. от 12.03.2016) [Электронный ресурс]. URL: Официальный интернет-портал правовой информации, 12.03.2016. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2017).

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ (в ред. от 31.01.2016), [Электронный ресурс]. URL: Официальный интернет-портал правовой информации, 31.01.2016. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2017)

повышается требование к конкретности и четкости как законодательного, так и технического (правоприменительного) разрешения этой проблемы.

Органы местного самоуправления ведут правоприменительную практику по отношению общераспространенных полезных ископаемых, основываясь на ФЗ «О недрах» ст.ст. 18, 19, п. 7 ст. 29. Согласно ст. 19 Закона: «Собственники земельных участков, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право, по своему усмотрению, в их границах осуществлять без применения взрывных работ, добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, на глубину не более пяти метров. Решение о предоставлении права разработки общераспространенных полезных ископаемых осуществляется на основании конкурса или аукциона, кроме разработки месторождения питьевых подземных вод. Чтобы различать общераспространенные полезные ископаемые с нераспространенными полезными ископаемыми, входящими в специальный реестр, законодатель отнес компетенцию в части списка конкретных ископаемых в полномочия субъекта. Подтверждая вышесказанное, Правительство Челябинской области создало «список общераспространенных полезных ископаемых по региону, учитывая специфику различных природных ископаемых в регионе»¹. Именно данный список по конкретному региону и будет являться юридическим основанием для дальнейших действий на уровне местного самоуправления.

Однако механизма применения по защите несанкционированного пользования общераспространенных полезных ископаемых до 2015 года практически не было, что и было закреплено в новой редакции Закона «О недрах». Совершившие противозаконные деяния в области извлечения общераспространенных полезных ископаемых на территории муниципального образования, привлекаются к ответственности по Кодексу об административных правонарушениях, например, ч. 3 ст. 8.13 незаконная добыча песка, гравия, глинных общераспространенных полезных ископаемых, торфа, сапропеля и т. п. либо по ч. 1 ст. 7.3 – пользование недрами без лицензии. По мере развития российского законодательства находят свой новый порядок и соответствующие общественные отношения.

На территории муниципального образования могут быть лесные участки, которые Лесным кодексом РФ дают следующие полномочия органа местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению такими участками ч. 1 ст. 84 Лесного кодекса РФ.

Пример: правовой режим в поселке городского типа Нугуш, Мелеузовского района РБ. Данный перечень не является исчерпывающим. Согласно ч. 2 ст. 84 Лесного кодекса РФ они могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защи-

¹ Распоряжение Министерства природных ресурсов и Правительства Челябинской области № 55 от 22.04.2009 года.(в ред. 20.09.2010)[Электронный ресурс]. URL: Официальный интернет-портал правовой информации, 20.09.2010. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2017).

ты, воспроизводства лесов. Однако в Лесном кодексе РФ не предусмотрена возможность передачи участков леса и земель лесного фонда в собственность субъекта РФ и муниципального образования.

Совершенствование законодательства в данной отрасли предполагает внесение обширных изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации, регулирующее частные и публичные правоотношения в сфере местного самоуправления¹.

В заключении стоит сказать о том, что проблема в области использования местным самоуправлением земельных и иных ресурсов, может быть разрешена, путем грамотно выстроенной политики в сфере пользования ресурсов на уровне местного самоуправления: более четко излагать нормы и дефиниции в законодательстве, прописать наличие обязательного требования о межевых знаках на сельскохозяйственных землях собственников, что позволит устранить спорные отношения различного характера.

© Аминов И. Р.

¹ Аминов И. Р., Руденко С. К. Межмуниципальное сотрудничество, формы и проблемы правового регулирования // Экономика, социология и право. 2014. № 4. С. 143–145.

Научное издание

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВА И ГОСУДАРСТВА В XXI ВЕКЕ**

Материалы X Международной научно-практической конференции

19–20 апреля 2018 года

Часть 1

*Редактор Е. А. Ермолаева
Технический редактор А. М. Нурмухаметова*

Подписано в печать 31.07.2018

Гарнитура Times

Уч.-изд. л. 7,8

Тираж 70 экз.

Формат 60x80 1/16

Усл. печ. л. 8,1

Заказ № 72

*Редакционно-издательский отдел
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*

*Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*